

مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام

مونت پالمر   على ليله   السيد يسين

البيروقراطية المصرية

(دراسة ميدانية)

ترجمة
على ليله

مراجعة
السيد يسين

١٩٩٤

مطبوعات مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية

المشرف العام : د. وحيد عبد المجيد

الإشراف الفنى : السيد عزمى

الاخراج الفنى : محمود طه شيحة

الآراء الواردة فى هذا الكتاب لا تعبر بالضرورة عن رأى
مركـز الـدراسات السياسيـة والاستراتيجيـة بالأهـرام

الناشر : مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية - الأهرام الجلاء ت : ٥٧٤٧٠١١

المحتويات

تصـــدير

لعبت البيروقراطية دورا هاما وبارزا فى التاريخ المصرى ، الماضى والحديث . فقد كانت قدرة البيروقراطية المصرية هى الوسيلة الفعالة فى تأسيس الحضارة المصرية القديمة ، ثم هى التى حافظت على بقاء هذه الحضارة شاهدة على تنظيم دقيق وفعال لأداء البشر فى المجتمع . وخلال سبعة آلاف عام كانت البيروقراطية هى العمود الفقرى الذى فرض تماسك المجتمع ووحدته .

وفى التاريخ الحديث ، لعبت البيروقراطية دورا أساسيا فى تطوير المجتمع ، ابتداء من تجربة محمد على باشا وحتى ثورة ١٩٥٢ . كانت البيروقراطية دائماً هى الاطار الذى تتفاعل من خلاله الصفوة مع الجماهير . وفى أوقات الأزمة التى قد يواجهها المجتمع ، كانت البيروقراطية هى القادرة دائما على تعبئة المجتمع ، وإبراز الارادة المصرية فى مواجهة الأزمات .

ويكشف تأمل الواقع المصرى عن وجود مجموعة من الظروف التى فرضت ضرورة امتلاك مصر لجهاز بيروقراطى فعال قادر على إنجاز الوظائف التى يحتاجها المجتمع منذ عصر الفراعنة وحتى الآن . إذ تطلب تناثر القرى والمدن على الخريطة المصرية ، إضافة إلى الحاجة إلى التوزيع الدقيق للمياه قيام جهاز بيروقراطى قادر على الحركة والانتشار حتى الوصول إلى أقصى النجوع والكفور والدساكر ، بحيث يشكل انتشار الجهاز البيروقراطى حلقة الصلة بين هذه التكوينات القروية من ناحية ، وبين الحكومة المركزية القوية التى تحكم مجتمعا هيدروليكيا من ناحية أخرى . هذا المجتمع يحتاج إلى جهاز قادر على توزيع المياه بمستويات عادلة ودقيقة ، وفى ذات الوقت قادر على تجميع جهد الارادة المصرية لمواجهة أى تهديد قد يمثل خطراً على المجتمع . كان هذا الجهاز قادراً دائما على تعبئة البشر للبناء ـ كحفر قناة السويس ـ أو للحرب والدفاع ، حينما يشكل موقع مصر إغراء يستثير غرائز الغزو عند الآخرين .

كانت البيروقراطية دائما خلال الرحلة التاريخية الطويلة للمجتمع المصرى ، هى وسيلة التنمية والتطوير والبناء ، اضافة إلى كونها آلية ايقاظ الارادة ، هذا إلى جانب إنها دائما عنصر صياغة التوازن الذى يمنع تطرف اختيارات الأنظمة السياسية ، أو محاولة الجماهير للتشرذم والخروج على النظام . من هنا كانت البيروقراطية هى التى تحملت عبء التحرك بالمجتمع خلال مختلف المراحل التاريخية مستندة إلى التوازن الدينامى بين تفاعل عناصر ثلاثة هى الصفوة السياسية ، والجماهير والبيروقراطية ذاتها الامر الذى تؤكده نظرة عالم الاجتماع الالمانى ماكس فيبر الى البيروقراطية المصرية باعتبارها المسئولة عن بناء حضارة تاريخية عظيمة

وحتى لا نقع أسرى السرد التاريخى فاننا نستطيع القول بأن البيروقراطية المصرية الحديثة قد رافقت تأسيس محمد على باشا للدولة المصرية الحديثة . إذ تطلب تنظيم الانتاج الزراعى ، وتطوير مختلف جوانب الحياة المصرية ابتداء من تأسيس النهضة الصناعية الحديثة وحتى بناء الجيش المصرى القوى ضرورة امتلاك الدولة لجهاز بيروقراطى على درجة عالية من الكفاءة . وبغض النظر عن انتكاسة تجربة التحديث التى بدأها محمد على فقد استمرت البيروقراطية الحديثة التى أسسها ، والتى تعمل وفق قيم غربية حديثة رأت الصفوة السياسية انها قادرة على قيادة تجربة التحديث فى النمو واستكمال بنائها ، حتى استكملت عناصرها المختلفة مع قيام ثورة ١٩٥٢ . بيد أننا إذا تأملنا بناء البيروقراطية خلال هذه الفترة فسوف نجده يضم ثلاثة عناصر : العنصر الأجنبى الغربى الذى تكثف وجوده إبان عصر الخديوى اسماعيل والخديوى توفيق ، وقد كان هذا العنصر بريطانياً فى غالبه مع أقلية فرنسية وتركية ، وعنصرا مصريا ينتمى إلى الارستقراطية المصرية بدأ محدوداً وإن تكاثر وجوده بخاصة بعد دستور ١٩٢٣ ، ومعاهدة ١٩٣٦ ، حتى أصبح هو العنصر الغالب فيما قبل ١٩٥٢ ، مع بداية دخول عناصر محدودة من الطبقة المتوسطة إلى الجهاز البيروقراطى . ويمكن القول بأن الجهاز البيروقراطى لعب أدواره خلال هذه المرحلة فى الربط بين الواقع الاجتماعى والحكومة المركزية التى سيطرت عليها خلال هذه المرحلة سلطات الاحتلال غير أن ذلك لم يمنع قيام الجهاز البيروقراطى بعدد من الأنشطة والأدوار الوطنية الخالصة .

وتعتبر الفترة التى بدأت بقيام ثورة ١٩٥٢ وحتى ١٩٧٠ من الفترات التى شهدت نمواً لحجم البيروقراطية المصرية . وتعاظما فى أدوارها فقد تزايد حجم البيروقراطية المصرية من ٢٥٠,٠٠٠ سنة ١٩٥٢ ، إلى ١,٢٠٠,٠٠٠ سنة ١٩٧٠ ، إلى ١,٩٠٠,٠٠٠ سنة ١٩٧٨ . بالاضافة إلى ذلك فقد تعاظم دور البيروقراطية خلال هذه المرحلة لعوامل عديدة . من هذه العوامل أن الصفوة السياسية ابتداء من ١٩٥٢ وحتى ١٩٦٠ سعت إلى إحداث تغييرات جذرية فى بناء المجتمع المصرى . فقد أجرت تعديلات جذرية فى البناء الزراعى من خلال تجربة الاصلاح الزراعى ، اضافة إلى زيادة الرقعة الزراعية عن طريق استصلاح أراض جديدة ، هذا إلى جانب السعى لبناء صرح التنمية الصناعية والتوسع فى توفير الخدمات الأساسية كالتعليم والصحة والتموين والأمن وهو الأمر الذى أضاف مهام جديدة إلى المهام التقليدية للدولة فى المجتمع الهيدروليكى .

غير أنه ابتداء من سنة ١٩٦١ وإعلان النظام السياسى للتوجهات الاشتراكية اتجهت الدولة إلى مزيد من المركزية ، ومزيد من اعادة تشكيل الواقع الاجتماعى الأمر الذى جعل هذه المرحلة تشهد أوسع تغلغل للدولة فى نطاق الواقع الاجتماعى مما دفع إلى تضخم البيروقراطية الحكومية إلى المستوى الذى أصبح هذا التضخم معوقا للأداء البيروقراطى والمجتمع معا . فاذا تأملنا البنية البيروقراطية من الداخل فاننا سوف نشهد بروز عدة ظواهر . وتتمثل الظاهرة الأولى فى اختفاء المكون الأجنبى فى البنية البيروقراطية حيث أصبح البناء البيروقراطى وطنيا بصورة كاملة ، بينما تشير الظاهرة الثانية إلى ضعف المكون المنتمى للطبقة العليا فى بناء البيروقراطية اما بسبب

جذب الأساس الاجتماعى والاقتصادى والسياسى للطبقة العليا بحيث أثر ذلك على مكونها فى البناء البيروقراطى ، أو لتضخم البناء البيروقراطى خلال هذه الفترة مع بقاء مكون هذه الطبقة ثابتا على حاله . وقد كانت الظاهرة الثالثة هى الظاهرة الأكثر بروزا والتى تمثلت فى فتح أبواب الجهاز البيروقراطى واسعة أمام أبناء الطبقة الوسطى الذين أتاح لهم النظام التعليمى من جهة ، وأسلوب التعيين بواسطة القوى العاملة من جهة أخرى فرصا هائلة للحراك الاجتماعى ، والسيطرة على الجهاز البيروقراطى فى مختلف المجالات . البعض منهم كان أداؤه الوظيفى محكوما بأخلاق الطبقة الوسطى ذات الطبيعة المثالية ، والبعض الآخر حرَّكته الحرمانات التاريخية والشوق إلى المناصب ، وعشق الوظيفة الأميرية فتخلى عن أخلاق الطبقة الوسطى ومثلها ، وانفصل عن الجماهير فلم يدرك مشاعرها ولا أحس بنبضها .

فى هذه الفترة برزت ظواهر كثيرة . من هذه الظواهر التناقض بين اهل الثقة وأهل الخبرة ، الفئة الأولى ذات مرجعية سياسية وأيديولوجية بينما الثانية مرجعيتها مهنية بالأساس . ونتيجة لذلك أصبح الأداء البيروقراطى حائراً بين المتطلبات والاحتياجات الفنية من ناحية وبين الالتزام بالتوجهات الأيديولوجية من ناحية ثانية . وإلى جانب أن هذا التناقض قد عطل كثيراً من الانجازات البيروقراطية ، فقد أشاع حالة من الخوف والشك المتبادل بين الفريقين ، مما جعل التمسك الصارم والشكلى بالقواعد البيروقراطية أفضل طوق للنجاة . وأشاع فى النهاية حالة من الجمود البيروقراطى وعدم المرونة . ويصبح الموقف أكثر درامية إذا أضفنا وجود المكون البيروقراطى الذى ينتمى إلى الطبقة العليا ـ والذى أخر التحول الاشتراكى بأساسها الاجتماعى ـ فلا اقتنع هذا المكون بالتوجهات الايديولوجية وأدى دوره وفقا لها ، ولا كان يمتلك الخبرة الكافية فى مواجهة التطورات الجديدة . ومن ثم فقد عاش تمرداً انسحابيا أو طقوسيا إذا جاز لنا أن نستخدم اصطلاحية عالم الاجتماع الامريكى روبرت ميرتون حيث يتوجه كل جهده للاحتماء بالقواعد واللوائح إلى حد التأليه تارة عن خوف ، وتارة أخرى عن خداع لتحطيم النظام من داخله .

وقد تمثلت الظاهرة الثانية فى الفجوة التى نشأت بين البيروقراطية والنظام السياسى . وقد نشأت هذه الفجوة بسبب عدم التنشئة الايديولوجية للبيروقراطية . وإذا كانت هذه المرحلة قد شهدت حماس الصفوة السياسية لتطوير الواقع الاجتماعى ، فأن هذه الفترة ذاتها لم تمتلك السعى الرشيد للبيروقراطية للمشاركة فى تطوير الواقع . إما لأن بعض عناصرها مضادة للتوجهات الايديولوجية للصفوة ، أو لأن بعض هذه العناصر تصرفت بنوع من الانتهازية فى مواجهة هذه التوجهات ، بينما تصرف البعض الثالث مخلصا للقواعد واللوائح بغض النظر عن احتياجات الواقع والجماهير ، حتى قيل حينئذ أن فى مصر اشتراكية بلا اشتراكيين ، وفى مواجهة ذلك كان النظام السياسى يقفز إلى الجماهير شاكيا البيروقراطية إليها بل قدمها أحيانا كبش فداء لتردى أدائه وإعلان عجزه . ولأن الجهاز البيروقراطى يمتلك خبرة سبعة آلاف عام فى مواجهة صفوات سياسية متغيرة فقد أدرك أن الالتزام الصارم بالقواعد هو الدرع الذى يقيه ، وهو أيضا وسيلته فى الانتقام . من هنا فلم تكن البيروقراطية جامدة فقط ، ولكنها حاربت الابداع أيضا . فالتجديد والابداع فيهما مخاطرة الوقوع فى الخطأ والمساءلة .

وترتبط الظاهرة الثالثة بازدحام البناء البيروقراطى . فقد نظرت اليه الدولة الاشتراكية باعتباره مدخلا لتأسيس دولة الرفاهية حيث اتجهت إلى تعيين الآلاف من خريجى الجامعات والمدارس المتوسطة تارة ، أو المجندين المسرحين من الجيش تارة أخرى ، ليحصلوا على مرتبات ويزاولوا حياة كريمة . فى اطار ذلك وقعت مظاهر عديدة من هذه المظاهر وجود كثافة هائلة من الموظفين لأداء أعمال محدودة بحيث أدى ذلك إلى ضعف الأداء البيروقراطى للبعض مما دفع أحيانا إلى تفتيت العمل المحدود وتوزيعه على أكبر قدر من الموظفين الأمر الذى أدى إلى بطء الروتين وتأخر الانجاز . من هذه المظاهر أيضا توزيع هؤلاء الخريجين بصورة عشوائية على مختلف الوظائف الأمر الذى أدى إلى عدم شغل الوظائف بالمؤهلات المناسبة ، وأدى بالتالى إلى تخفيض الانتاج . وقد بلغ الأمر أقصاه حينما تواجدت شريحة كاملة من الموظفين لا تجد عملا تنجزه سوى أن تحصل على راتب شهرى وتشيع حالة من الكسل بين الآخرين بحيث تحولت البيروقراطية فى نهاية المرحلة الاشتراكية إلى عبء يثقل كاهل التنمية ، ويتعيش على مواردها الأساسية والمحدودة .

ومع بداية السبعينات وقع التحول الليبرالى وطرأت تغييرات كثيرة على الجهاز البيروقراطى . فى العشر سنوات الأولى ظلت الصفوة السياسية تقدم البيروقراطية كبش فداء للجماهير ، وفى المقابل أعاقت البيروقراطية انطلاق سياسات الانفتاح والاستثمار ، وفى العشر الأخيرة توقفت الصفوة السياسية عن تقديم البيروقراطية كبش فداء ، وأشاعت قدراً من الطمأنينة فى اطار الأداء البيروقراطى وأصبحت البيروقراطية مستعدة للأداء القادر والفعال . وأصبحنا نسمع عن اختصار القواعد البيروقراطية ، واختزال دورة الروتين الأمر الذى نطرح معه توقعات متفائلة فيما يتعلق بالتجديد والابداع البيروقراطى .

بيد أن هناك تغيرات لابد من رصدها فى هذا الصدد ، ويتمثل التغير الأول فى غلق أبواب البيروقراطية أمام تدفق أبناء الطبقة المتوسطة . فلم يعد التخرج فى الجامعة مسوغا للحصول على وظيفة حكومية ، وبدلا من استيعاب البيروقراطية لمخرجات النظام التعليمى أيا كانت طبيعتها أصبح الجهاز البيروقراطى ينتقى العناصر التى يحتاجها ، ومن ثم فنحن نتوقع درجة من التلاؤم بين التأهيل والوظيفة ، الأمر الذى سوف يرفع مستوى الانتاجية ، ويحقق درجة عالية من المرونة والابداع .. ويتصل التغير الثانى ببروز بيروقراطية القطاع الخاص سواء القطاع الخاص المحلى أو الأجنبى حيث بدأ يلعب دوراً محوريا ويجند عمالته من أفضل العناصر ، ومن الواضح أن هذا القطاع يمتلك درجة عالية من المرونة ، والتحرر من القواعد الجامدة ، ومن ثم القدرة على الابداع لتحقيق الانتاجية العالية ، ومن الطبيعى أن تكون مرتبات مستخدمى القطاع الخاص أفضل كثيراً من نظائرها فى القطاع الحكومى والعام . وترتبط الظاهرة الثالثة بالهجرة التى بدأت تياراتها تتدفق من القطاعين الحكومى والعام إلى القطاع الخاص ، وأيضا إلى مجتمعات الخليج حيث البيروقراطية النفطية . ويبدو أن المرتبات العالية فى القطاع الخاص أو مجتمعات الخليج سوف تلعب دوراً أساسيا فى انتقال أفضل العناصر من البيروقراطية الحكومية أو العامة إلى مجتمعات الخليج أو إلى القطاع الخاص ، ومن الطبيعى أن يؤدى ذلك

إلى تقليص الأداء البيروقراطى فى البيروقراطية العامة فى مقابل تعظيم الأداء البيروقراطى فى القطاع الخاص . بيد أننا نعتقد أن المناخ الديموقراطى الذى يعيشه المجتمع فى مرحلته الأخيرة كفيل بأن يخلص البيروقراطية من جمودها وخوفها من الابداع والمخاطرة .

ذلك يعنى أن هذه المسيرة التاريخية أورثت البيروقراطية المصرية كثيراً من المشكلات أو الأمراض التى أعاقتها عن الانتاج بفعالية وقدرة . ويعتبر ضعف الانتاجية أول هذه المشكلات ، وهناك عوامل كثيرة مسئولة عن هذه المشكلة منها الزيادة فى عدد الموظفين بما يزيد عن حاجة العمل إلى حد اعاقته ، ومنها التداخل بين الوظائف وعدم التحديد الدقيق للمسئوليات ، ومنها المركزية الشديدة حيث دائما الرجوع إلى الرئيس الأعلى ، ومنها عدم الرضا الوظيفى ، وضعف الرواتب ، وهى الظروف التى تؤدى إلى تدمير الأخلاق البيروقراطية . يدخل فى ذلك أيضا عدم الاهتمام بمعلومات المرجعية المهنية الأمر الذى يجعل الجهاز البيروقراطى جهازاً يعمل بغير معارف وخبرات تراكمت له .

من المشكلات التى أصبحت البيروقراطية تعانيها كذلك عدم المرونة وجمود القواعد البيروقراطية إلى حد اختفاء البعض وراءها . قد يرجع ذلك إلى رفض الموظفين تحمل المسئولية خوفا من العقاب فى مقابل ميل كبار الموظفين إلى تركيز السلطة بحكم القيم الأبوية المنتشرة فى المجتمع الأمر الذى يؤدى إلى مظاهر كثيرة منها لجوء الجمهور إلى قمم الجهاز الادارى مباشرة ، أو اللجوء إلى « الواسطة » إضافة إلى أن عدم المرونة قد يرجع إلى ضعف الاتصالات بين وحدات الجهاز البيروقراطى ، أو بين الجهاز البيروقراطى والبيئة الخارجية المحيطة به .

من المشكلات البارزة كذلك انخفاض القدرة الابداعية أو الابتكارية للبيروقراطية المصرية ، ويمكن أن نرجع هذه المشكلة إلى عديد من الظروف نذكر منها ضعف المرتبات الأمر الذى يحرم الموظف من التفرغ لمهام وظيفته إضافة إلى توجه الصفوة السياسية - فى مراحل سابقة - نحو بناء مجتمع الرفاهية مما دفعها إلى تعيين كثير من الموظفين فى وظائف لا تتناسب مع مؤهلاتهم . إضافة إلى افتقاد موظفى المستويات الادارية الوسطى والدنيا لأية سلطات حقيقية إلى جانب التعليمات الكثيرة والمتضاربة ، وعدم تحديد المسئولية ، هذا إلى جانب افتقاد غالبية الوحدات البيروقراطية لكثير من الأخلاق البيروقراطية ، كانتشار بعض المعوقات الثقافية مثل الايمان بالقدرية ، والاعتماد كثيراً على خبرة الماضى ، إضافة إلى غياب أخلاقيات العمل والدافع إلى الانجاز .

ويعتبر غياب الثقة بين الجمهور والجهاز البيروقراطى من المشكلات الحادة التى تواجهها البيروقراطية المصرية . فمن ناحية تنظر البيروقراطية إلى الجمهور نظرة متدنية فبرغم انبثاقها من بين صفوفه إلا أن نوعية حياتها وطموحاتها جعلت منها طبقة متميزة فوق الجماهير ، إضافة إلى انها غير متعاونة مع الجمهور لا تستجيب كثيراً لمطالبه فى مقابل ذلك نجد لدى الجماهير تقديراً منخفضا لموظفى البيروقراطية الأمر الذى يقتل أحيانا حافزها إلى العمل . ولعل ذلك يرجع إلى عوامل وأسباب كثيرة

منها نظرة البيروقراطية إلى نفسها باعتبارها خادمة للجماهير وليست حاكمة لها ، ومنها التحالف الذى قد يظهر أحيانا بين الصفوة السياسية والجماهير ، ومنها سعى الجمهور المصرى ، أو على الأقل بعض عناصره ، للبحث عن المعاملة الخاصة والمتميزة . ومنها بطء الروتين الذى يضخم مخزون التوتر بين البيروقراطية والجماهير . بعض هذه الأسباب يرجع إلى السلوك البيروقراطى ، بينما يرجع البعض الآخر إلى سلوك الجماهير على حين ينتمى البعض الثالث لاتساع نطاق الاعباء الموكلة إلى الجهاز البيروقراطى لانجازها خدمة لاحتياجات التنمية .

وبسبب هذا التاريخ العريق للبيروقراطية المصرية ، وأيضا بسبب المشكلات التى تعانى منها ، وفى محاولة لتحديد الأسباب والعوامل المسئولة عن خلق هذه الظروف ، قام مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بمؤسسة الأهرام بانجاز دراسة علمية عن طبيعة البيروقراطية المصرية ومشكلاتها ، واهتمت هذه الدراسة منذ البداية بتناول أربع قضايا أساسية تتعلق بالأبعاد الرئيسية للعملية البيروقراطية وهى :

١ - طبيعة وملامح البناء البيروقراطى .
٢ - خصائص السلوك البيروقراطى .
٣ - طبيعة البيئة البيروقراطية .
٤ - ملامح العلاقة بين البيروقراطية والجماهير .

ولانجاز هذه الدراسة بالمستوى العلمى الملائم تبنى فريق البحث مجموعة متكاملة من الاجراءات المنهجية التى تيسر له تحديد الأوضاع الحقيقية للبيروقراطية المصرية ، وقد تضمنت هذه الاجراءات المنهجية الجهود التالية :

١ - أجرى مسح توثيقى للتحليلات التى أجريت عن البيروقراطية المصرية ، وذلك بهدف الوصول إلى القضايا التى اهتمت بها هذه الدراسات ، وكذلك المناهج التى اتبعت لتحليل هذه القضايا موضع الاهتمام ، وذلك حتى يمكن الاستفادة منها فى انجاز الدراسة الحالية . فى هذا الاطار تم توثيق الأعمال المؤلفة المنشورة ورسائل الدكتوراه والماجستير التى أجريت حول هذا الموضوع ، كذلك المقالات التى نشرت فى الصحف والمجلات وتتعلق بالبيروقراطية المصرية .

٢ - اجراء مجموعة من المقابلات مع بعض كبار رجال الادارة من مختلف القطاعات ، وكذلك مع بعض السياسيين ، والشخصيات العامة ، وذلك لاثارة حوار فيما يتعلق بالبيروقراطية المصرية ، وذلك لاستكشاف القضايا ذات الأهمية تلك التى ينبغى التركيز عليها فى دراستنا للبيروقراطية المصرية . وكذلك أهم الأساليب أو المناهج التى ينبغى الأخذ بها .

٣ - استنادا إلى الاجرائين السابقين تم تصميم ثلاثة استبيانات حيث يتعلق الاستبيان **الأول** بموظفى الادارة العليا ، ويهتم **الثانى** بالمستوى الادارى المتوسط ، بينما يهتم **الثالث** بمستوى الادارة الدنيا . وتحتوى الاستبيانات الثلاثة على قسم يضم مجموعة من الاسئلة المشتركة بينها ، بينما يضم القسم الثانى مجموعة من

الأسئلة التى تتعلق بأى من فئات المستويات الادارية الثلاثة دون غيرها ، وقد استخدم منهج المسح الاجتماعى ، الذى يتضمن تطبيق هذه الاستبيانات على عينة البحث بواسطة بعض الباحثين ـ أغلبهم مدرسون مساعدون بالجامعات ـ الذين دربوا تدريبا كافيا على اجراء هذه المقابلات .

٤ ـ اختيار عينة البحث الميدانى التى بلغت نحو ٨٢٦ موظفا مصريا ، وزعوا على وحدات ثلاث : وحدة انتاجية ذات انتاجية عالية وذات سمعة متميزة (مجمع الألومنيوم) ثم بيروقراطية انتاجية (موظفو وزارة الصناعة) ثم بيروقراطية خدمات (موظفو وزارة الشئون الاجتماعية) ، ولقد سحبت العينة سحبا عشوائيا منتظما ، من واقع كشوف الموظفين فى هذه الوحدات الادارية الثلاث وقد روعى فى تأسيس بناء العينة الاهتمام بمتغيرات السن ، والتعليم ، والمؤهلات وطبيعة الوحدة البيروقراطية ، وقد وزعت العينة على المستويات الادارية الثلاثة .

لقد حاول هذا المشروع أن يقدم تحليلا علميا موضوعيا ودقيقا للبيروقراطية المصرية التى لعبت دوراً تاريخيا فى الحفاظ على بناء المجتمع ، ومازالت تلعب دوراً أساسيا فى العمل على تحديثه وتطويره . حقيقة أن هناك بعض السلوكيات والظواهر التى تعوقها أحيانا عن أداء دورها بفعالية وكفاءة كاملة ، وهنا يكمن هدف هذه الدراسة وهو الكشف عن مشكلات البيروقراطية البنائية والسلوكية تلك التى تؤثر على علاقتها بالجمهور الذى يعتمد عليها فى الحصول على ما يشبع حاجاته المتنوعة ذلك بهدف ترشيد الآداء البيروقراطى فى مجتمعنا ، وأتمنى أن نكون قد وفقنا ، بهذه الدراسة فى تحقيق هذا الهدف .

والواقع أن البحث الذى تقدم والذى نشر أصلا باللغة الانجليزية عام ١٩٨٨ فى مطبعة جامعة سيراكيوز بالولايات المتحدة الأمريكية وتأخرت ترجمته إلى اللغة العربية يقدم مثلا على التعاون العلمى . فقد صاغ مونت بالمر خطة البحث الأصلية والتى تمت مناقشتها فى مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية ، وتم تعديلها فى ضوء الملاحظات النقدية التى قدمت بناء على خبرة أعضاء الفريق بالواقع الاجتماعى المصرى . كما أن مناقشة النتائج وتفسيرها تمت بطريقة جماعية بحيث أسهم كل باحث فى اعطاء البيانات دلالاتها الحقيقية بناء على خبرته النظرية والعملية .

ونرجو بهذا البحث أن نكون قد أضفنا إلى المعرفة العلمية فيما يتعلق بظاهرة وثيقة الصلة بنجاح برامج التنمية التى تسعى إلى تطوير نوعية الحياة فى مصر للجماهير العريضة .

والله الموفق أولا وأخيراً ...

القاهرة فى اول يوليو ١٩٩٤ م

على ليلة

أستاذ علم الاجتماع
جامعة عين شمس

السيد يسين

مدير مركز الدراسات
السياسية والاستراتيجية

مقـــــدمة

ظلت البيروقراطية منذ وقت طويل موضوعا لنقد الاعلام المصرى ، ومع ذلك ، فان الاهتمام ، فى السنوات الأخيرة ، بانجاز البيروقراطية المصرية قد ذهب أبعد من هذا النقد الصحفى . لقد أصبح من الواضح الآن أن البيروقراطية المصرية تعتبر عائقا أمام التنمية الاجتماعية الاقتصادية للمجتمع المصرى .

وبوضوح هذه الحقيقة ، شرع مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية فى دراسة كبيرة عن البيروقراطية المصرية بدأت مع خريف عام ١٩٨٥ م . وقد خطط المشروع الذى مولته مؤسسة فورد لكى يقدم تقديراً امبيريقيا لقدرة البيروقراطية المصرية على أن تلعب دوراً قويا فى التنمية الاجتماعية الاقتصادية لمصر خلال العقد القادم ، واستنادا إلى الدراسات التنظيمية والتاريخية الممتازة عن البيروقراطية المصرية تلك التى أجراها نزيه الأيوبى ، وحسن يوسف وآخرون ، وأكدت دراسة الأهرام بصفة خاصة على الأبعاد السلوكية للانجاز البيروقراطى حيث حاولت الاجابة على التساؤلات : لماذا ، وهنا نستخدم تعبير الرئيس مبارك ، لا يعمل موظفو البيروقراطية المصرية بجد كما ينبغى ؟ وكيف يمكن اصلاح هذا الموقف ؟

وفى هذا الاطار ، حقق مشروع الأهرام مجموعة من الأهداف منها :

١ ـ تقدير إلى أى مدى كانت أنماط السلوك التى قيل إنها غير ملائمة للقدرة التنموية للبيروقراطية المصرية موجودة فعلاً داخل البيروقراطية .

٢ ـ فحص التفسيرات المتنوعة التى قيلت فى تفسير وجود أنماط السلوك هذه .

٣ ـ اقتراح الأساليب التى يمكن من خلالها تطوير أنماط السلوك التى يمكن أن تحسن القدرة التنموية للبيروقراطية المصرية .

وتعتمد المعطيات التى قدمناها فى الصفحات التالية على مسح بالعينة لنحو ٨٣٦ موظفا مدنيا مصريا قام به مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية خلال ربيع عام ١٩٨٣ م . وقد أختيرت العينة بنسب متساوية تقريبا من مؤسسات تنتمى لثلاثة قطاعات حكومية : وزارة الشئون الاجتماعية ، ووزارة الصناعة ، ومجمع الألومنيوم . وهى فى مجموعها تمثل المؤسسات الادارية الثلاث :

١ ـ البيروقراطية الموجهة لأداء الخدمات .

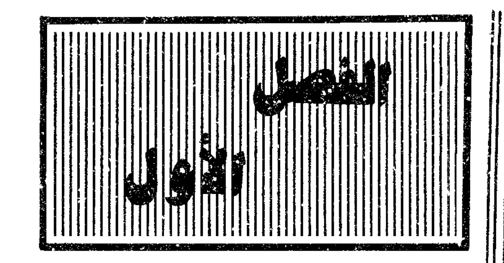
٢ ـ البيروقراطية الموجهة للانتاج .

٣ ـ إحدى بيروقراطيات القطاع العام الناجحة . وقد أختير مجمع الألومنيوم بسبب سمعته كأحد أعظم المشروعات انتاجية بين شركات القطاع العام فى مصر . وبذلك فهو يقدم الفرصة لفحص العملية البيروقراطية لما أصبح يعرف كأحد أحسن البيروقراطيات فى مصر .

وقد اعتمدت دراسة الأهرام أيضا على تنوع هائل من التقارير الحكومية ، وأطروحات الدكتوراه ، وتقارير صحفية ، والمقابلات الشخصية . ولكى نكون أكثر صراحة ، فنحن نسلم بخبرة أعضاء فريق البحث ، وقدرتهم على القيام بالملاحظة بالمشاركة .

ولقد رأس السيد يسين مدير المركز المشروع . وضم فريق البحث منتى بالمر Monte Palmer الأستاذ بجامعة ولاية فلوريدا ، والخبير الزائر بالمركز (وقت اجراء البحث) وعلى ليلة الأستاذ بجامعة عين شمس ، وألفت أغا الخبيرة بمركز الإهرام . ويرغب أعضاء فريق البحث فى التعبير عن تقديرهم لكل المسئولين الذين شاركوا فى اجراء المسح ، وتقديرهم الخاص أيضا لوزير الشئون الاجتماعية ، ووزير الصناعة ، ومدير مجمع الألولنيوم . وشكر خاص أيضا للسيد / مصطفى الخولى فى مركز كومبيوتر الأهرام لجهده فى العمل الطويل ولساعات كثيرة وذلك لمراعاة زمن اكتمال المشروع . ونود أيضا أن نعبر عن عميق تقديرنا لمؤسسة فورد ودكتورة أن ليش Ann Leach منسق البرنامج المشرف على مشروع الأهرام ، ونشكر أيضا الأستاذ سيد الماجد ، وكاثى أوستن Kathie Austin ومارى شنايدر Mary Schneider لمساعدتهم التى لا تقدر فى مختلف مراحل المشروع .

وتبقى كل الأخطاء أو جوانب القصور فى تنفيذ المشروع أو المشاركة فى كتابة هذا المؤلف من مسئولية المؤلفين . وتعتبر الآراء التى عبر عنها المؤلفون فى هذا الكتاب خاصة بهم ، ولا تعكس وجهات النظر الرسمية لمؤسسة فورد أو مركز الأهرام .



البيروقراطية فى مصر
نظرة عامة

تشترك البيروقراطية المصرية مع معظم التنظيمات البيروقراطية فى العالم الثالث فى انجاز وظيفتين أساسيتين . وتتمثل الوظيفة الأولى فى كونها تحافظ على أداء مجموعة متزايدة على الدوام من الخدمات الضرورية التى تشكل الأداء اليومى للدولة . بينما نجدها من خلال الوظيفة الثانية تتحمل مسئولية التنمية الاجتماعية الاقتصادية للمجتمع المصرى . وتعتبر كلتا الوظيفتين هامتان بالنسبة لبقاء الدولة المصرية . فاذا تعثرت البيروقراطية فى قدرتها على أداء مستوى ملائم من الحفاظ على الخدمات فإن الحكومة المصرية قد تجد فى الحال أنه من المستحيل أن تستجيب لمطالب السكان المتزايدين بسرعة ، والذين من المتوقع تضاعفهم خلال العشرين سنة القادمة . وبنفس المنطق فإنه إذا لم تؤد البيروقراطية دوراً ديناميا ، أو عجزت عن ذلك فى مجالات التنمية الاجتماعية الاقتصادية فان العجز الاقتصادى والاضطرابات الاجتماعية للفترة الحالية سوف تتفاقم لتواجه أجيال المستقبل بالمشكلات الاقتصادية الاجتماعية بدرجات لا يمكن تحملها .

فما هى قدرة البيروقراطية المصرية ، حينئذ ، على تزويد المواطنين المصريين بمستوى ملائم من الخدمات ؟ وبصفة خاصة ما هى قدرة البيروقراطية المصرية على أداء دور دينامى فى التنمية الاجتماعية الاقتصادية للمجتمع المصرى ؟

وفى محاولة للاجابة على هذه الأسئلة ، قام مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بمؤسسة الأهرام باجراء دراسة شاملة للقدرة التنموية للبيروقراطية المصرية . وقد تدعمت دراسة الأهرام بمنحة من مؤسسة فورد ، وتركزت على مسح بالعينة للسلوكيات والاتجاهات البيروقراطية . وبالاضافة إلى المسح ، تضمنت الدراسة أجراء مقابلات غير رسمية مع عديد من رجال الادارة ، والسياسة والباحثين المهتمين بالموضوع(*) .

(*) عقد مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام ندوة تحت عنوان « السلوك البيروقراطى » ضم إلى عضويتها رئيس مجمع الألومنيوم وممثلون لوزارتى الشئون الاجتماعية والصناعة اضافة إلى بعض الباحثين المصريين المهتمين بدراسة البيروقراطية المصرية ، وقد ناقشت الندوة خلال جلستين ورقة عمل تتعلق ببعض القضايا المفسرة لسلوك البيروقراطية المصرية حتى يمكن الاستفادة من المناقشات فى تفسير بعض القضايا التى اهتمت بها الدراسة . « المترجم » .

وقد ظهرت دراسة الأهرام فى ثلاثة أقسام حيث يقدم القسم الأول الذى يحتوى على الفصلين الأول والثانى ، نظرة عامة للبيروقراطية المصرية ، إلى جانب أنه يحدد الدور الأساسى Critical الذى ينبغى أن تؤديه البيروقراطية فى العملية التنموية . ويتفحص القسم الأول أيضا السياقات الاجتماعية والسياسية التى تعمل فى اطارها البيروقراطية المصرية ، وبالمثل المشكلات الاجتماعية والاقتصادية التى ينبغى أن تجد حلولا لها إذا كان على مصر أن تلحق بالعقد الأخير من القرن العشرين بأمل معقول لانجاز النمو الاقتصادى الفعال . ويقدم القسم الثانى من المجلد ، الذى يضم الفصول من الثالث وحتى السابع ، نتائج المسح على نحو ٨٢٦ من الموظفين المصريين ، وهى النتائج التى تشكل المحور الأساسى لمشروع الأهرام حيث تحاول هذه الفصول تقييم القدرة التنموية للبيروقراطية المصرية واستكشاف أسباب الانجاز غير الفعال خلال العقود السابقة . ويلخص القسم الثالث من المجلد الذى يضم الفصل الثامن نتائج دراسة الأهرام ويقدم التوصيات للاصلاح البيروقراطى ، وهى التوصيات التى تستند إلى المعطيات التى قدمت فى الفصول من الأول وحتى السابع .

البيروقراطية والتنمية فى عصر ناصر والسادات

فى السنوات التى انقضت منذ أن حصلت مصر على استقلالها من بريطانيا فى ١٩٢٣ ناضلت الحكومات المتعاقبة ضد مشكلات الزيادة السكانية ، والفقر ، والأمية ، وعدم المساواة الاجتماعية ، والتخلف . وقد حققت جهود حكومات ما بعد الثورة نجاحا كبيرا من تلطيف المشكلات فى مجالات الصحة ، والتعليم ، والعدل الاجتماعى ، والخدمات الاجتماعية . وتصدر الآن مصر خبراتها الادارية والتعليمية إلى معظم الدول المنتجة للبترول فى المنطقة . وبرغم النجاح الذى تحقق فى مجالات الصحة والتعليم ، فان التطور الاجتماعى والاقتصادى كان مع ذلك بطيئا ومتلكئا . فقد استمرت الأمية باعتبارها مشكلة ، وأصبح الاقتصاد كسولا ، وهدد النمو السكانى المتفجر بتآكل الانجازات الاجتماعية والاقتصادية التى تحققت فى العقود السابقة .

ويمكن نسبة سجل مصر غير المرضى فى مجالات التنمية الاجتماعية الاقتصادية خلال النصف الأول من القرن العشرين إلى عوامل عديدة . فقد أستنزفت مصر حتى ١٩٢٣ فى ظل أشكال ودرجات متنوعة من السيطرة الاستعمارية . وأضعفت الصراعات السياسية التقدم الاقتصادى خلال فترة الحكم الملكى ، وذلك بالاعتماد المتزايد على صادرات المواد الأولية (كالقطن) وبسبب الافتقار إلى السوق المحلية القوية ، وأيضا بسبب السياسات التجارية Mercantile للبريطانيين ، وتأثيرات الحربين العالميتين ، وكذلك بسبب الانفجار السكانى ، وأيضا بسبب وجود النظام السياسى الذى لا يرغب أو لا يستطيع تقديم القيادات الفعالة فى مختلف مجالات التنمية الاجتماعية الاقتصادية . ومن جانبها لم تكن البيروقراطية المصرية مستعدة للتخطيط أو تأسيس ، أو حتى الاستعداد لأن تلعب دورا أساسيا فى تنمية الاقتصاد المصرى . وقد اتجهت مصر إلى الانهيار فى عصر فاروق حيث استخدمت البيروقراطية المصرية أساسا للحفاظ على النظام ولاشباع مطالب فاروق النهمة Insatiable من أجل

الدخل Revenue وقد كان على الاقتصاد الذى كان يسيطر عليه الأجانب بدرجة كبيرة أن يتدبر أمر ذاته[1] .

وقد قامت ثورة يوليو ١٩٥٢ نتيجة لعجز النظام الملكى عن التصدى للمشكلات الاجتماعية والاقتصادية المتفجرة . ولذلك فقد تمثلت الأهداف الأساسية للثورة فى التنمية الاجتماعية الاقتصادية لمصر ، وفى اصلاح قرون من عدم المساواة الاجتماعية . فقد استبدلت عشوائية الاقتصاد الحر Laissez - Faire Economics بالتخطيط الاقتصادى المركزى وبالجهود الفعالة لاعادة توزيع الثروة المصرية على أسس المساواة والعدل . وهى الجهود التى يمكن أن تقدم للمصريين على الأقل المستويات الدنيا الصحية ، والتعليم ، والاسكان والعمل . حيث تمثلت العبارات المميزة لهذه الفترة فى التنمية والكبرياء الانسانى ، أما كيف تحققت هذه الأهداف ؟ فذلك ما سوف نستنتجه مع الزمن[2] .

وفى الغالب ، وضع قادة ثورة ١٩٥٢ كل مسئولية تخطيط وتنفيذ برامج التنمية الاجتماعية الاقتصادية الشاملة على عاتق البيروقراطية المصرية . وإلى حد كبير أصبحت الحال على هذا النحو فيما يتعلق بتأميم البنوك ، وشركات التأمين الأجنبية والتنظيمات الصناعية فى أعقاب العدوان الثلاثى فى ١٩٥٦ ، والتأميم الذى أعقب ذلك لكل المؤسسات التجارية والاقتصادية الأساسية فى ١٩٦١[3] . وفى الحقيقة ، فانه مع صدور القوانين الاشتراكية فى ١٩٦١ أعتمدت قدرة الحكومة الثورية لتنمية مصر اقتصاديا واجتماعيا بصورة كاملة على قدرة البيروقراطية المصرية على التجديد والتخطيط ، والتآزر ، وانتاج ، وتوزيع ، وتطبيق البرامج الاجتماعية والاقتصادية على نطاق من النادر أن يوجد خارج حدود الكتلة الاشتراكية . ومنذ هذه اللحظة أصبح نجاح التنمية الاجتماعية الاقتصادية أو فشلها يرتبط بنجاح البيروقراطية المصرية أو فشلها .

ومع ذلك ، فلم تكن أعباء التنمية الاجتماعية الاقتصادية هى الأعباء الوحيدة الموضوعة على عاتق البيروقراطية المصرية خلال الفترة الناصرية . فقد احتاج ناصر إلى بيروقراطية تعتنق الاشتراكية باعتبارها أيديولوجيتها . بيروقراطية تستطيع فرض الاشتراكية على الجماهير . ومن ثم فقد كانت الأعباء التى وضعت على بناء البيروقراطية الضعيف ، معقدة فى الحقيقة .

إذ لم تكن البيروقراطية الموروثة عن العهد الملكى قادرة بوضوح على مواجهة تحديات المرحلة الثورية . فقد كانت أعدادها صغيرة ، وكان بناؤها موجها نحو الضبط والسيطرة أكثر من توجهه نحو التنمية ، اضافة إلى أن قيادتها كانت مشدودة إلى أصولها الملكية . وفضلا عن ذلك ، لم يكن واضحا على الاطلاق فى عقول القادة الثوريين بمصر أن هؤلاء الذين خدموا الملك يمكن أن يخدموا الثورة أيضا . ونتيجة للتفكير فى هذا الموضوع فقد كان تأسيس (لجان التطهير Purge Committees) من الأعمال الأولى للحكومة الثورية ، وهى اللجان التى أوكلت اليها مهمة تأمين الولاء Loyalty والاستقامة Integrity والفعالية ، والكفاءة Efficiency بالنسبة للحكومة ، وفى هذا الصدد أكد أحد المصادر أن نصف كبار الموظفين فى بيروقراطية فاروق ، سقطوا تقريبا ضحية للجان التطهير[5] .

وبتأمل البيروقراطية المصرية لمسئولياتها الجديدة والمتنوعة نجدها قد تضخمت من ٢٥٠,٠٠٠ موظف في ١٩٥٢ إلى ١,٢٠٠,٠٠٠ تقريبا في ١٩٧٠ ، وتزايد عدد الوزارات من خمس عشرة وزارة إلى ثمان وعشرين وزارة خلال نفس الفترة . وقد قفزت المؤسسات العامة التي نتجت عن تأميم المشروعات الأجنبية والقوانين الاشتراكية من مؤسسة واحدة في ١٩٥٧ ـ السنة الأولى لمصادرة الملكيات ـ إلى ثمان وثلاثين مؤسسة في ١٩٦٣ ، وقد بلغ عددها في ١٩٧٠ نحو ستة وأربعين مؤسسة[٦] .

ومع ذلك ، لم يتحقق التوسع البيروقراطي بواسطة احتياجات البيروقراطية إلى الموظفين أو بواسطة القطاع العام الجديد المكتسب فقط . بل اطرد النمو البيروقراطي بواسطة قرار واع للاستفادة من الخدمة الحكومية باعتبارها وسيلة لتقليل البطالة بين المثقفين بالنسبة لآلاف الخريجين الذين تخرجوا من نظام التعليم المتوسع للثورة . وفي ظل السياسة الجديدة المعلنة « لتعيين الخريجين » ، وعدد طلاب الجامعة بوظائف بيروقراطية عند التخرج .

وقد بدت سياسة تعيين الخريجين ـ على المستوى السطحي على الأقل ـ وكأنها تتفق مع التوسع السريع الذي أسسته للثورة في وظائف البيروقراطية . ولم تعد البيروقراطية مصدراً للمهارة إذ يحتاج الخريجون بافتراض أنهم صفوة المجتمع إلى الوظائف . غير أن الأمور لم تكن على النحو الذي ظهرت به إذ أعاقت الظروف الملحة التوزيع الرشيد للأشخاص على أساس الحاجة والمؤهلات إذ ينبغي أن تؤدي الوظائف ، وأن تنفذ البرامج . فاذا تراخت التنظيمات القائمة فانه يمكن خلق وحدات جديدة . ونتيجة لذلك تشابكت الوظائف واختلطت السلطات ، وتكاثرت القوانين واللوائح ، ولم تتلاءم مهارات الخريجين الجدد مع الاحتياجات الراهنة . فقد كان معظمهم متخصصا في الفنون والقانون ، والانسانيات . وتم تجاوز افتقاد المهارات العملية بواسطة توقعات السلطة فقط[٧] . وبمرور السنوات تجاوز عدد الخريجين الذين يطلبون عملا حكوميا بكثير احتياجات البيروقراطية . وفي بداية الثمانينات من هذا القرن أجبر عدد كبير من الخريجين على الانتظار من عامين إلى أربعة أعوام انتظاراً لوعد بوظائف بيروقراطية .

وكانت الحكومة الثورية على وعي بالمشكلات البيروقراطية حيث نوقشت عيوب البيروقراطية علانية في الصحف ، وبرزت دعوات كثيرة من أجل الاصلاح . وأعدت البرامج الجديدة . غير أن الثورات ، قبل كل شيء ليست أموراً منتظمة . ومن ثم فقد كان على النظام السياسي ، أن يعتمد في المدى القصير على العسكريين لدعم البيروقراطية بالقوة والنظام الضروريين لأداء مهامها . وعلى سبيل المثال كان ٢٥٪ من مديري مؤسسات القطاع العام خلال فترة الستينات من هذا القرن من العسكريين[٨] . ونقل كبار موظفي البيروقراطية من وحدة إلى وحدة لزيادة الانتاج . وتابع نظام ناصر ، حينئذ ، برامجه في التنمية الاقتصادية والمساواة الاجتماعية بحماس ثوري ، وقد كان على المشكلات الادارية ، برغم كثرتها ، أن تحل نفسها بمرور الزمن . وقد أدى عقدان من الصراع مع اسرائيل ، والتورط العسكري المرير في اليمن والسعي الدؤوب من أجل الوحدة العربية إلى تبديد طاقات نظام ناصر وإعاقة الاصلاح الشامل للبيروقراطية .

وبايجاز فقد حولت المرحلة الناصرية مصر إلى دولة بيروقراطية ، وقد تحررت مجالات قليلة من الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية فى مصر من تدخل الحكومة بشكل أو بآخر . وتضخمت البيروقراطية المصرية لكى تواجه احتياجات المرحلة الجديدة بحيث أصبح من الصعب أن يلائم بناؤها وتنظيمها أداء المهمة الجديدة . وبرغم إشكالية اتجاهات وأنماط سلوك كثير من البيروقراطيين المصريين فان الثورة قد أشعلت الحماس والتفاؤل بين قادتها السياسيين غير أنها لم تبذل الكثير لهز بلادة Lethargy وقناعة Complacency موظفيها المدنيين(٩) .

وقد أدى الانتقال من عبد الناصر إلى أنور السادات فى ١٩٧٠ إلى اعادة تحديد توجهات سياسة الحكومة المصرية بصورة درامية . فقد أضعفت اشتراكية الدولة ببعث الحيوية فى القطاع المصرى الخاص فى ظل سياسة الانفتاح . وقد كان على الاتحاد الاشتراكى العربى أن يخلى السبيل إلى تجربة سياسات الأحزاب المتعددة الناقصة . وقد وجد الناصريون وعناصر اليسار السياسى الذين كانوا القوة المتحكمة فى السياسة المصرية أنفسهم وقد تم تجاوزهم بواسطة اليمين الاسلامى الذى دعمه السادات . وقد كان على الاتحاد السوفيتى حليف مصر القوى خلال عقد كامل وشريك الصراع مع اسرائيل أن يخلى الطريق للتحالف المصرى الأمريكى الذى تأسس بالنظر إلى تطبيع العلاقات المصرية - الاسرائيلية وتفكيك سياسات ناصر العربية .

وقد عززت الانتقالات الدرامية التى أسسها نظام السادات فى السياسة العامة والخارجية بقدر ضئيل الظروف البيروقراطية . فقد استمرت الاشتراكية لتصبح عنصراً أساسيا فى أيديولوجيا الدولة . وبقى البناء التحتى للثورة فى تخطيط الدولة ، ودعم الأسعار ، والمؤسسات العامة العنصر الجوهرى فى البناء القومى الاقتصادى لمصر . وقد اتجه القطاع الخاص بعيداً عن الزراعة نحو تركيز جهوده إلى المجالات المربحة كمجال البنوك والعقارات Real Estate والتشييد والبناء والسياحة ، واستمرت التنمية الاقتصادية برغم التوقعات المتفائلة لانفتاح السادات مرتبطة مباشرة بالقدرة التنموية للبيروقراطية المصرية إذ لم يجسد ببساطة الوعد التنموى للانفتاح(١٠) .

ولم تخف كذلك المشكلات البيروقراطية فى مصر بسبب نقل السادات تحالفه من الاتحاد السوفيتى إلى الولايات المتحدة . وبرغم التزام الولايات المتحدة بتقديم خمسة بلايين دولار إلى مصر من خلال أشكال المساعدة المختلفة فى الفترة من ١٩٧٥ حتى ١٩٨٠ . فقد وجد المصريون والأمريكيون أنفسهم بسرعة على خلاف حول الاستراتيجيات ، والمشروعات والأيديولوجيا المتضمنة فى برنامج هيئة المساعدة الأمريكية AID(١١) . وبنهاية السبعينات من هذا القرن احتلت بيروقراطية هيئة المساعدة الأمريكية USAID موقعا دفاعيا حصينا بالقاهرة . تمثلت وظائفها الأساسية فى تخطيط وتنفيذ المشروعات التى (١) يريدها المصريون (٢) والتى يعتقد أنها ملائمة من وجهة نظر الخبراء الأمريكيين (٣) والتى تتوافق مع احتياجات مصر وخططها وأولوياتها (٤) والتى تلائم الشروط الأيديولوجية والبيروقراطية التى تفرضها واشنطن . وقد تضمنت الشروط البيروقراطية بواشنطن ، من بين شروط أخرى ، رسوما وزارية ، ولوائح تحدد المسئوليات المالية . وفى حين أنه

من المعقول من وجهة النظر الأمريكية ، أن هذه الرسوم واللوائح قد حكم عليها المصريون بأنها مزعجة إن لم تكن مهينة فان اسرائيل ، مثل المصريين ، تميل إلى الاشارة إلى جملة مبالغ المنح المقدمة من الولايات المتحدة بأعتبارها لا تتضمن شيئا من الروتين الحكومى لبرنامج المساعدة الأمريكية لمصر . لماذا لا ينبغى أن تتسلم مصر أيضاً جملة مبالغ المنح لتتابع تنميتها الاقتصادية متحررة من تدخل هيئة المساعدة للولايات المتحدة USAID ؟ . وقد تطلبت اتفاقيات المساعدة أيضا أن تنفق معظم دولارات هيئة المعونة الأمريكية التى تتسلمها مصر فى الولايات المتحدة ، وأن تستخدم السفن الأمريكية للنقل ، وأن تشترى من المؤسسات الأمريكية . ومرة أخرى ، ففى حين بدا هذا التشريع معقولا بالأساس من وجهة النظر الأمريكية فقد نظر إليه المصريون باعتباره باهظ التكلفة ، ومستهلكا للوقت ، ومعقداً إذ يمكن شراء السلع والخدمات فى كثير من الحالات من السوق العالمى بأسعار أرخص كثيرا عنها فى الولايات المتحدة .

وربما كان الصراع الايديولوجى الذى نشأ بين هيئة المعونة الأمريكية من ناحية وبين المخططين المصريين من ناحية أخرى من أكثر الأمور التى تستحق الادانة من وجهة النظر المصرية حيث تركز جوهر الصراع حول دور القطاع الخاص فى التنمية الاقتصادية لمصر إذ أن الاقتصاد المصرى كما لاحظنا ، يسيطر عليه القطاع العام . وحتى بعد عقد من إعلان سياسة الانفتاح ، فان ٧٠٪ من قطاع الصناعة ظل فى يد القطاع العام . وبحلول فترة حكم الرئيس ريجان Reagan بدأت الولايات المتحدة تستخدم قوة برامجها للمساعدة لفرض تنمية القطاع الخاص المصرى . فقد فضلت العناصر الأكثر حماسة فى تنظيم هيئة المعونة للولايات المتحدة USAID أن ترى التفكيك الكامل(*) للقطاع العام وعودة مصر بصورة كاملة إلى اقتصاد المشروع الخاص . ولسنا بحاجة أن نقول أن هذه الرؤية كانت على تناقض حاد مع القيم الثورية لمصر خاصة المتعلقة بالعدالة الاجتماعية والملكية العامة ، وهى تفرض أيضا تهديداً للصفوة البيروقراطية المتحصنة بقوة فى الوزارات الحكومية والتنظيمات الصناعية للدولة(**) .

وامتد الصراع حول الايديولوجيا إلى نطاق الاستراتيجية التنموية إذ أدرك المخططون والبيروقراطيون أن تحديث وتوسيع الصناعات الثقيلة المملوكة للحكومة كصناعة الصلب والألمونيوم باعتبارها الوسائل الأمثل لتعظيم التنمية الاقتصادية

(*) حدث أخيرا ما توقعته هيئة المعونة الامريكية فيما يتعلق بضرورة تفكيك القطاع العام ، والاتجاه إلى الاعتماد على القطاع الخاص حيث بدأ الحديث منذ فترة عن الخصخصة ثم بيع الشركات الخاسرة فى القطاع العام ثم تخفيف الايديولوجيا والسياسات الاقتصادية من الاعتماد على القطاع العام ، والتأكيد على القطاع الخاص باعتباره الذى يتولى تحمل أعباء التنمية والتحديث . « المترجم » .

(**) ذلك يفسر العداء الواضح الذى واجهت به البيروقراطية الحكومية سياسات الانفتاح الاقتصادى . بينما كان النظام السياسى يدعو إلى مرونة القواعد واللوائح امام المشروعات الاستثمارية كانت البيروقراطية الحكومية دفاعا عن المكانة والبقاء تحاول اقامة مختلف العراقيل لانها كانت تدرك أن أزدهار المشروع الخاص ، سوف يؤدى إلى تآكل القطاع العام باعتباره مفجر فاعليتها ، أو أن البيروقراطية كانت تحاول وسط هذه التحولات الشاملة الحصول على اية مكاسب أو على نصيب من كعكة التحول . ويبدو أن اصرار هيئات التمويل الدولية بعد ذلك على هذا التحول ، حرم البيروقراطية الحكومية من الحصول على نصيبها وإن حصلت عليه بطريقة أخرى سوف نشير اليها . « المترجم » .

والعمالة الكاملة . وعلى النقيض ، أيد الموقف الأمريكى توزيع أموال المعونة على عديد من المشروعات الصناعية الخفيفة بدرجة أكثر تلك التى تتسق واحتياجات وقدرات مصر . وقد كانت الصناعات الخفيفة أيضا أكثر ملاءمة للتوسع فى القطاع الخاص إذ تعتبر المؤسسات العامة فى مصر من وجهة النظر الأمريكية مزعجة ومعيبة . وقد عبر فرانك كمبال Frank Kimball المدير الحالى لهيئة المعونة الأمريكية USAID فى مصر أخيرا عن الموقف الأمريكى قائلا :

« اعتقد أن هناك دوراً أكبر يمكن أن يلعبه القطاع الخاص . وحاليا ، يتركز القطاع الخاص إلى حد كبير فى التجارة والخدمات والتشييد والبناء . ويمكن للقطاع الخاص أن يلعب دوراً أكبر إذا أصبح أكثر مشاركة فى الصناعة ونقل التكنولوجيا ويكمن التحدى الأكبر للقطاع الخاص ولمصر فى خلق فرص عمل ملائمة لنحو ٣٠٠,٠٠٠ إلى ٤٠٠,٠٠٠ من البشر الذين يدخلون سوق العمل كل عام .

واليوم فنحن لا نمتلك قدراً ضخما من الاستثمار الأمريكى الخاص الآن ، حوالى ٦٠ مليون دولار ونحن نحاول تشجيع المستثمرين غير أن هذه العملية تسير ببطء وتحتاج الحكومة أيضا للعمل فى مواجهة عدد من المشكلات ليس أقلها أن نجعل البيروقراطية أكثر سرعة فى استجابتها .

إن لديهم قدراً كبيراً من العمل فى مواجهة البيروقراطية . فالحكومة ما تزال تنتفخ . فهناك عمالة عامة هائلة .. واعتقد أن الصناعات التابعة للدولة تعتبر استنزافا للميزانية »(١٢) .

وقد كان تأثير المعونة الأمريكية على البيروقراطية المصرية ذا ثلاثة أبعاد : الأول أنه أصبح من الضرورى تأسيس ميكانيزمات تنظيمية جديدة لتتداخل مع بيروقراطية المعونة الأمريكية الضخمة التى استقرت بالقاهرة . ويتمثل الثانى فى إجبار كل من تنظيمات القطاع العام والبيروقراطية العامة على اللجوء إلى موقف دفاعى حيث أصبح من الواضح امكانية تحدى مكانتها السابقة والحصينة . وفى البعد الثالث أضافت القيود والضغوط المرتبطة ببرنامج المعونة الأمريكية حينئذ بعداً جديداً من التعقد وعدم اليقين لما أصبح فعلا عملية بيروقراطية مثيرة للضجر .

وقد شهد نظام السادات ، برغم مبادأته بتشجيع القطاع الخاص زيادة درامية فى حجم البيروقراطية المصرية . فمع حلول عام ١٩٧٨ استخدم ١,٩٠٠,٠٠٠ مصرى فى الحكومة المصرية ذلك غير مستخدمى شركات القطاع العام . وحينما يضاف إليهم مستخدمو هذا القطاع فان الرقم يقفز إلى ٣,٢٠٠,٠٠٠ تقريبا(١٣) . وإلى هذه الأرقام ينبغى أن نضيف حوالى ١٠٠,٠٠٠ من خريجى الجامعة يطلبون سنويا وظائف فى الجهاز البيروقراطى .

ومع ذلك فلم يتعلق الميراث الحقيقى لفترة السادات بالقدرة البيروقراطية أى لم يتعلق بنمو جهاز مثقل بالتضخم فعلاً . ولكنه يتعلق بالفوضى أو الفساد الأخلاقى للبيروقراطية . فقد خلق القطاع الخاص الجديد الذى بث السادات الحيوية فيه طبقة اقتصادية جديدة تحصل على رواتب تعادل مرات عديدة المرتبات المناظرة التى يحصل عليها مستخدمو الحكومة . ولادراك الحقيقة واضحة نجد أن المدرس المصرى

العادى ، يحصل على ما يعادل ٤٠ دولاراً تقريبا كل شهر . وتحصل أدنى الحلقات فى مقياس المرتبات الحكومية على راتب ضعيف يصل إلى ٢٠ دولاراً فى الشهر[١٤] . إذ يستطيع سائق التاكسى ، المحظوظ ، أن يحصل على ما يعادل هذا المبلغ عدة مرات فى أسبوع واحد . ولقد كانت قواعد الدخل ، فى ظل نظام ناصر ، مع بعض الاستثناءات ، متساوية بدرجة ما بين البشر . وقد كانت المرتبات منخفضة ، وكانت هناك سلع ترفية قليلة يمكن أن تشترى بالمال الذى يمكن الحصول عليه . وقد عوضت ضوابط الأجور ودعم السلع انخفاض المرتبات . وأمنت لمستخدمى الحكومة حداً أدنى من مستوى المعيشة الملائم . وعلى النقيض أغرقت السوق المصرية فى ظل سياسة السادات للانفتاح الاقتصادى بالسلع الترفية معظمها بعيد عن متناول الموظف الحكومى المتوسط . وقد كان على كثير من موظفى الحكومة ذوى المهارات المتميزة أن يهجروا الخدمة الحكومية إلى القطاع الخاص أو يوافقون تماما على وظائف مربحة فى مجتمعات الخليج إذ يفضل هذا ليس أقل من ثلث أفراد العينة فى بحث الأهرام ، على سبيل التوضيح ، أو البحث عن وظائف فى القطاع الخاص أو فى الخليج . بينما الثلث الآخر من العينة مازالوا يقدرون امكانيات هذا التحرك . وفضلا عن ذلك فان نسبة الذكور الذين يرغبون فى البحث عن عمل فى الخليج أو فى القطاع الخاص كانت أكثر ارتفاعا حينما تأملنا بيانات البحث بالنظر إلى متغير النوع .

وباستعادة أحداث الماضى بنوع من التأمل ، شهدت فترة السادات نمواً فى البيروقراطية المصرية من حيث الحجم والتعقد . وقد شهدت هذه الفترة أيضا فوضى أو فساداً اخلاقيا فى البيروقراطية ، وكذلك هروب كثير من أكثر موظفيها مهارة وخبرة إلى القطاع الخاص أو إلى مجتمعات الخليج . وبدلا من حل المشكلات البيروقراطية التى ساءت فى المرحلة الناصرية ، فان نظام السادات قد ضاعف هذه المشكلات .

وينبغى أن نلاحظ أن أنور السادات لم يكن على وعى بمشكلات البيروقراطية فى مصر . وقد قامت محاولات متفرقة لاصلاح البيروقراطية بداية من عام ١٩٧٤ ، وبرغم أن السادات قد طالب « بثورة ادارية » ثورة تقضى على الروتين ، والروتين الحكومى وتنقذ المصلحة العامة[١٥]

وقد طالب السادات بثورة ادارية أعلن عنها كثيراً فى الصحافة المصرية وأثارت حواراً قومياً حول الأسلوب الأفضل لاصلاح البيروقراطية وبرغم ذلك ، فمثل كل مطالب الاصلاح السابقة تحولت ثورة السادات الادارية لتصبح ليست أكثر من حادثة اعلامية . وقد اشارت افتتاحية لمجلة « روزاليوسف » الاسبوعية بعد سنة من ذلك ، إلى الثورة الادارية باعتبارها « شعاراً خاليا من المضمون وضوضاء بغير فعل » . وقد أضافت أنه برغم كل هذه الضوضاء ، والمقالات المنشورة ، والندوات والتقارير لم يتحقق شىء . فمازالت الطبيعة الادارية العامة تتميز باللامبالاة واللا مسئولية إذ تسكن House معظم الوحدات الحكومية جماعات من الكائنات الانسانية التى تعمل فى ظل ظروف مالية وأخلاقية صعبة فى مثل هذه الظروف يصبح من المستحيل فى الغالب زيادة الانتاج كما أو كيفا[١٦] .

وقد كتبت كل الصحف الكبيرة بالقاهرة تعليقات مماثلة ولاذعة . فقد أشارت

صحيفة الاحرار إلى الثورة الادارية باعتبارها حادثة سنوية[١٧] . وقد كانت صحيفة الأهرام أكثر نقدية فقد ادانت تغطية الاذاعة والتليفزيون لقضية الثورة الادارية ، باعتبار أن هذه التغطية تمثل نكتة ، وتساءلت « كيف يمكن لنا أن نقوم بثورة ادارية بينما كبار رجال الادارة مازالوا يعتقدون بأنه ليس هناك خطأ وأن هؤلاء الذين خلقوا المشكلة مازالوا هم المسئولون »[١٨] .

التحدى البيروقراطى فى عصر مبارك

حينما تولى الرئيس حسنى مبارك رئاسة مصر فى ١٩٨١ ورث كما صعبا من المشكلات السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، وقد اعتمدت قدرته على حل هذه المشكلات ـ كما حدث فى عصر ناصر والسادات ـ على القدرة التنموية للبيروقراطية المصرية .

وكما لاحظنا فى التعليقات التى وردت فى المقدمة ، تأسس مشروع بحث الأهرام لتقدير قدرة البيروقراطية المصرية على أن تلعب دوراً ديناميا فى مواجهة التحديات التى تواجه مصر أثناء استعدادها للدخول فى العقد الأخير من القرن العشرين واقتراح الأساليب التى يمكن بها تحسين هذه القدرة . ونحتاج إلى أربع خطوات لكى نضع نتائج وتوصيات دراسة الأهرام موضع التنفيذ . الأولى ، أنه من الضرورى فحص التحديات التى تواجه البيروقراطية المصرية . فمن الصعب تقدير قدرة البيروقراطية المصرية بدون أن تكون لدينا فكرة أساسية عن المهمة التى تتصدى لها . والثانية ، أنه من الضرورى توفير معيار لتقدير قدرة البيروقراطية المصرية . ما هى الصفات التى ينبغى أن تتحلى بها البيروقراطية المصرية إذا كان لها أن تلعب دوراً ديناميا فى العمليات التنموية ؟ والثالثة أنه لكى نستفيد من جهود البحث السابق ، ولكى نحصل على فهم أوسع لمشكلات البيروقراطية المصرية فانه من الضرورى أن نقدم نظرة عامة مستندة إلى الأدبيات القائمة . ما هى وجهات النظر السائدة عن البيروقراطية المصرية وقدرتها التنموية ؟ وأخيراً يتطلب تقدير القدرة التنموية للبيروقراطية المصرية فهما ابتدائيا للسياقات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التى تعمل فى اطارها البيروقراطية . فالبيروقراطية لا تعمل فى فراغ ، ولا يمكن اصلاحها فى فراغ كذلك . وسوف تحدد بقية الفصل الحالى التحديات الأساسية التى تواجه عصر مبارك بينما سوف يحاول الفصل الثانى ، بدوره ، فحص مشكلات تقدير قدرة البيروقراطية فى مصر ، وسوف يضع البيروقراطية فى سياقاتها الثقافية والسياسية والاقتصادية . وسوف يستعرض الفصل الثانى البيانات النهجية ذات الأهمية ، والمأخوذة عن مشروع الأهرام .

ويعتبر الانفجار السكانى فى مصر على رأس التحديات الكثيرة التى تواجه نظام مبارك . فقد كان سكان مصر فى عام ١٩٦٠ نحو ٢٠ مليونا تقريبا . وبحلول عام ١٩٨٠ تجاوز الرقم ٤٠ مليونا . ويهدد بأن يصل إلى ٧٠ مليونا مع نهاية هذا القرن ، إلا إذا حال دون ذلك البدء فى تطبيق اجراءات قاسية ودرامية لضبط النسل[١٩] . ويتواكب مع النمو السكانى المذهل اعتماد مصر على المساعدة الأجنبية لاطعام

السكان الحاليين الذين بلغوا ٤٤ مليونا حيث تزايد الاستهلاك السنوى من القمح من ٢ مليون طن فى عام ١٩٦٠ الى نحو ٧ ملايين طن فى عام ١٩٨٠ ويتوقع أن تصل إلى ٨,٦ طن فى عام ١٩٨٥ . وقد ارتفعت احتياجات الذرة بالمثل من ١,٦ مليون طن فى عام ١٩٦٠ إلى ٤,٢ مليون طن فى عام ١٩٨٠ ويتوقع أن يرتفع الرقم الى ٥,٢ مليون طن فى عام ١٩٨٥(٢٠) .

وقد تزايدت احتياجات مصر إلى الطعام بالنسبة إلى زيادة السكان بينما لم يتزايد انتاج الطعام . فقد ظلت المساحة القابلة للزراعة ثابتة . وما هو أكثر إشكالية انهيار زراعة محاصيل الطعام الأساسية الذى نتج عن ارتفاع تكاليف العمل الزراعى بالنظر إلى ضوابط الأسعار التى تفرضها الحكومة . وإلى حد كبير فقد أجبر الفلاحون على الأقل على تحمل بعض تكاليف دعم الحكومة للأغذية الرئيسية .

وانعكاسا للتعقد الذى لا نهاية له للحياة البيروقراطية والاقتصادية فى مصر ، والسياسات الليبرالية الاقتصادية للرئيس السادات المعروفة بالانفتاح أصبح من المربح بالنسبة لفلاحى مصر أن يبحثوا عن الثروة فى دول النفط أو أن يهاجروا إلى المراكز التجارية بدلا من البقاء فى الحقول يعملون مقابل أجر الكفاف . ومع ذلك ، فقد أبقيت سقوف أسعار المنتجات الزراعية كجزء من دعم الحكومة للأسعار ، وباعتبارها حاجزا فى مواجهة تأثير التضخم الذى جاء مع الانفتاح . فإذا ألغى دعم الأسعار ، وإذا سمح للمنتجات الزراعية أن تبحث عن قيمة تسويقها – وهى السياسة التى ألحت بها الولايات المتحدة وصندوق النقد الدولى International Monetary Fund على مصر – فإن ذلك قد يزيد من الانتاج المحلى للطعام . وقد يؤدى ذلك أيضا إلى تحطيم أبنية الأجور الحكومية ويفجر دائرة التضخم بأبعادها المجهولة(٢١) . وينبغى أن نلاحظ ، أن تخفيض دعم الأسعار قد فجر اضطرابات على خريطة الأمة فى يناير ١٩٧٧ ، ووضع تهديدا واضحا أمام محاولة تكرار ذلك فى المستقبل .

وقد تجاوزت الهجرة الريفية الى القاهرة والمراكز الصناعية والتجارية الأخرى لمصر الزيادة السكانية . فقد كان عدد سكان القاهرة فى عام ١٩٦٠ ثلاثة ملايين تقريبا ، يقتربون الآن من ١٤ مليونا تقريبا(٢٢) . وقد تجاوزت أزمة عجز الإسكان فى القاهرة منذ وقت طويل المستوى الحرج ، وقد اتسعت قيمة الاستفادة من البناء التحتى للمدينة قليلا عما كان فى الخمسينات من هذا القرن . وعلى سبيل المثال لاحظ مقال أخير فى مجلة المصور أن ثلث شبكة مياه القاهرة يحتاج إلى التجديد ، وفى كل الاحتمالات الاستبدال(٢٣) . وأن أربعين فى المائة من المياه التى تضخ فى فترات الذروة ، حسبما يذهب المقال ، تضيع بسبب الكسور فى الخطوط الرئيسية ومشكلات التسييل أو النز See Page . واستمر المقال فى تقديم دراسة مفصلة للمشاكل المتصلة بمنافع القاهرة الأخرى ثم أكدت أن نظام المجارى فى حالة أسوأ للغاية من نظام توزيع المياه . وتعتبر مشكلات القاهرة – وينبغى أن نؤكد على ذلك – هى مشكلات مصر . إذ تعتبر القاهرة هى المحور الصناعى والتجارى ، والاتصالى – Communications والادارى للأمة . فكل شىء يتحقق من خلال القاهرة . فالتأخير الذى يسببه الازدحام فى In the Cairo Metroplex يستخلص لها تكاليف لا تحصى يتحمل عبئها المجتمع فى كل مجالات النشاط الاقتصادى والاجتماعى .

ويعنى النمو السكانى أيضا نموا فى قوة العمل . إذ تصل قوة العمل المصرية الى حوالى ١١,٦ مليون فى ١٩٧٢ ، ومن المتوقع أن تصل إلى أكثر من الضعف فى نهاية القرن ، وإلى أربعة أمثالها بحلول سنة ٢٢٢٥[٢٤] . وإذا كانت مصر تزعجها مشكلات البطالة فى الوقت الحاضر ناهيك عن ذكر انكماش سوق تصدير العمل بسبب استمرار أسعار البترول فى الانخفاض فإن أملها فى اشباع احتياجات العمل بالنسبة لأجيال المستقبل يعتمد كلية على تنمية اقتصاد قومى قوى ومتوسع .

ولسوء الحظ فإن توقعات التنمية الاقتصادية القوية ليست مشرقة مادامت الأمور مستمرة على ما هى عليه الآن إذ تعتبر مصر دولة مدينة تمتلك سيطرة غير قوية على الحيوية الاقتصادية بالاعتماد على الدخل الناتج عن السياحة ، وقناة السويس ، المساعدة الأجنبية ، البترول ، القطن ، وتصدير العمالة المصرية الى الدول المنتجة للبترول فى العالم العربى . وفى الحقيقة تعتبر كل مصادر مصر الأساسية من العملة الصعبة من خارج القطاع الصناعى فى الاقتصاد . ومع ذلك فهى غير مستغلة أيضاً . وعلى سبيل المثال ، فالدخل من السياحة يوازن بانفاقات المصريين المسافرين إلى الخارج . بينما تتهدد الدخول المأخوذة عن تصدير البترول بواسطة أسعار البترول المستمرة فى الانخفاض فى السوق العالمية والزيادة الحادة فى الاستهلاك المحلى بمصر . وهو الاستهلاك الذى تزايد بسبب دعم أسعار البنزين . فإذا لم توازن الزيادة السريعة فى الانتاج المحلى بواسطة القيود على الاستهلاك أو زيادة الانتاج أو كليهما ، فإن مصر قد تجد نفسها مرة أخرى مستوردا كاملا للمنتجات البترولية .

وتتهدد الدخول من القطن ، لكى تكتمل قتامة الصورة ، بفيضان الأنسجة الصناعية Synthetic Fibers فى السوق العالمى ، وبزيادة انتاج القطن فى السودان وأماكن أخرى . وقد انكمشت التمويلات من الدول البترولية كنتيجة للانخفاض الحاد فى أسعار البترول ، ويتوقع أن تنخفض بدرجة أكثر فى العقد التالى . فإذا أضفنا ملاحظة أخيرة ومتشائمة للصورة الاقتصادية فإن الانسان يجد دليلا ضئيلا على أن الضخ الشامل Massive للمعونة الأجنبية الأمريكية فى الاقتصاد المصرى الذى حدث منذ ١٩٧٥ قد قدم الكثير إما لعلاج أمراضه الرئيسية أو لزيادة قدرته الانتاجية . وعلى العكس ، نجد أن معظم جهود المعونة الأمريكية فى مصر مكرسة لاصلاح ما يسميه بعض خبراء هيئة المعونة « بسفينة على وشك الغرق » . بذلك يعتبر دور المعونة الأمريكية عاملا هاما فى الحفاظ على الاقتصاد المصرى طافيا ، وحينئذ ، فحسبما تكون عليه الأمور الآن يوجد دليل ضعيف على أن الاقتصاد المصرى سوف يكون قادرا بدرجة أفضل على الوقوف على قدميه إذا توقفت برامج المعونة .

ولا يعانى الرئيس مبارك من أية أوهام فيما يتعلق بالمشكلات التى تواجه أمته ، إذ يعتبر خطابه فى نوفمبر ١٩٨٥ إلى أعضاء مجلس الشعب تصويرا دقيقا لأعراض حالة مصر ، وطلبا ملحا من المصريين لأن يتكاتفوا للبحث عن حلول لهذه المشكلات . ومن بين أشياء أخرى لاحظ الرئيس مبارك :

« أن أمامنا توقعا ومنذ الاضطلاع بمسئولية الرئاسة » توقعا بانهيار المنافع والخدمات العامة . وقد كان هذا الموقف نتيجة لسنوات من الاهمال والشلل .

إذ يشكو الناس من هذه الحال من لحظة أن يفتحوا عيونهم فى الصباح وحتى عودتهم من العمل . فانسياب المياه ليس كافيا أومنتظما . والكهرباء تنقطع باستمرار ، والتعتيم أصبح متسعا . وتحركت الاتصالات لنطاق محدود . وأصبحت الطرق وعرة . وكأن الارسال التليفزيونى محدودا . وقد حول انهيار نظام الصرف بعض الشوارع والأحياء إلى مستنقعات » .

وتعتبر الأجهزة الطبية فى المستشفيات العامة قديمة ولا تفى بالغرض ، وتقهر الخدمة العامة (البيروقراطية) المواطنين بالتأخير والروتين . وقد فقد التعليم الحر معظم فاعليته ، وأصبحت تكاليف التعليم الجامعى مثقلة على العائلة المصرية . إضافة إلى ذلك هناك مشكلات الاسكان وارتفاع الأسعار ، واختفاء السلع ، والمساكن التى تنهار على ساكنيها . وأن قائمة المشكلات التى يشكو منها شعبنا بلا نهاية . ومن ثم فهم يجبرون على أن يتعايشوا معها[٢٥] .

وقد استمر الرئيس مبارك لكى يلاحظ الفجوة المتسعة بين الأجور والأسعار ، وانخفاض الدخل من كل مصادر مصر من العملة الصعبة ، وانخفاض انتاجية العمال المصريين ، وكسل البيروقراطية ، وعجز الميزان التجارى خلال السنة الماضية(*) حينما استوردت مصر بنحو ٩ بلايين دولار تقريبا سلعا وخدمات بينما صدرت بنحو ٤,٥ بليون دولار ، سلعا ومواد أخرى بما فيها البترول .

وحينئذ ، ليس أمام مصر اختيار سوى أن تحقق تقدما أساسيا فى مجالات التنمية الاجتماعية الاقتصادية ، إذا أرادت أن تتمكن من إشباع الحاجات الأكثر أساسية للسكان الذين يتوقع أن يتضاعفوا خلال عشرين سنة . وفضلا عن ذلك ، ينبغى أن يتحمل الجيل الحالى من المصريين تكاليف هذه التنمية ، وهو الجيل الذى أرهقته بقسوة تلك المشاكل التى أشرنا إليها . ويظل موضوعا للحوار ما هو بدقة قدر العبء الذى يمكن فرضه على الجيل الحالى ؟

وفى مواجهة التحديات المزدوجة للتنمية والبقاء فإن على مصر أن تختار فى النهاية بين استراتيجية الخوض فى الوحل من خلال تدفق القروض والمساعدة الأجنبية ، وبين استراتيجية التضحية الذاتية والاعتماد على الذات .

وقد ذكر الرئيس مبارك فى خطابه فى نوفمبر ١٩٨٥ إلى مجلس الشعب بتهكم بعض العبارات القليلة التى حاول بها تحديد الاطار العام لسياسة التضحية بالذات والاعتماد على الذات التى ينبغى أن يتبعها نظامه[٢٦] . وقد أكد ان هذ المهمة هائلة ولكنها ليست مستحيلة ، وقد قال الرئيس أن تنمية مصر ليست مسألة تضحية مادية هائلة . ولكنها مسألة تتعلق ببذل جهد فردى هائل ، واستخدام رشيد لموارد مصر القائمة ثم أكد الرئيس مبارك أنه ببذل الجهد العظيم والاستخدام الرشيد لموارد مصر القائمة ينبغى أن يضاعف انتاج مصر من السلع والخدمات بدون فرض أعباء اضافية على الشعب المصرى . وقد أكد للشعب المصرى أن مضاعفة الانتاج يمكن أن تصبح كافية لمواجهة الأعباء الاجتماعية والاقتصادية الثقيلة لمصر ، كما إنها قد تضع مصر

(*) تقصد سنة ١٩٨٤

بصورة ثابتة على طريق الرخاء والتنمية . ويستمر الرئيس قائلا : إن مضاعفة الجهد ، مع ذلك ، لن تضيف عبئا لا يمكن تحمله على العامل المصرى والموظف المصرى . ثم أكد صراحة أن المصريين لا يعملون بجد كما ينبغى . وقد انتقد بصفة خاصة المستويات العالية لغياب العمال فى الخدمة الحكومية والترفع البيروقراطى على الجمهور ، والخمول العمالى المنتشر . وفى هذا الاطار ، اشار إلى أنه « بالعمل المنظم ، واحترام المهام ، نحن لا نقصد مجرد أن الفرد سوف يتواجد فى محل العمل ، ولكنه سوف يؤدى عمله بقدر من الاخلاص وبروح المسئولية والضمير » . واستمر مبارك فى الاشارة إلى أن خمول العامل ، وافتقاده لروح المسئولية قد أدى إلى مستويات عالية من الدمار الهائل حيث بلغ مستوى ذلك ١١٪ من السلع الفاسدة . ثم أكد أن مجتمعا يعتمد على استيراد الطعام لا يمكنه أن يتحمل عبء هذا التدمير .

وبالتحول إلى الاستفادة الرشيدة الأكثر من موارد مصر البشرية والمادية طالب الرئيس مبارك بتبسيط تعقيدات اللوائح والقواعد البيروقراطية واضعا على رأس القائمة التغيرات التى نحتاجها لاصلاح برامج الحوافز التى فشلت فى التمييز بين الأفراد المنتجين وغير المنتجين والروتين البيروقراطى الذى ثبط الجهود التى بذلها القطاع الخاص لكى يؤدى دوراً أكثر حيوية فى تنمية الاقتصاد المصرى . ثم حدد أيضا الاطار العام للتغيرات المقترحة فى شركات القطاع العام مسلما بأن « القطاع العام يتحمل أعباء كثيرة من الماضى ، بما فى ذلك ثبات الأسعار التى أصبحت منقطعة الصلة بتكاليف الانتاج المتزايدة ، ويستوعب فائض العمل بين الخريجين ، إلى جانب انه يخضع للقرارات والقوانين الوزارية التى تقيد حرية التصرف الادارى ، وتحد من قدرة المديرين على الاستفادة من المهارات والقدرات باعاقتهم عن التمييز بين العمال الكسالى والمنتجين [٢٧] .

فاذا قلنا أن على مصر أن تحل مشكلاتها وتحقق تنميتها الاجتماعية والاقتصادية مع التسليم بالبقرطة Bureaucratization الكاملة للدولة المصرية فان ذلك يعنى أن نقول أن على البيروقراطية المصرية أن تتقدم لتنمية مصر اجتماعيا واقتصاديا . بذلك يصبح تنشيط القطاع الخاص وتأسيس النشاط الملائم فى مجالات السياحة ، والتشييد والبناء وقطاع البنوك والأحوال الحقيقية جهودا هامشية لأهداف التنمية المصرية بعيدة المدى .

ولا يمكن للمساعدة الأجنبية أن تحل محل البيروقراطية فى عملية التنمية بأى حال . وفى الحقيقة فان معظم الفائدة الجوهرية للبرنامج الهائل للمعونة الأمريكية فى مصر قد اضعف بواسطة التداخل بين المؤسسات البيروقراطية المعنية وبين الصعوبة التى واجهتها فى الموافقة على الاجراءات والأولويات والمشروعات المشتركة . فقد كان على المساعدة الأجنبية لكى تصبح فعالة أن تقدم بأسلوب يتفق مع الأولويات والاجراءات المصرية .

فاذا لم تستطع أو لم ترغب البيروقراطية المصرية فى أن تلعب دوراً ديناميا فى التنمية الاجتماعية الاقتصادية لمصر فان هذه التنمية سوف تتباطأ وتتلكأ فى أفضل

الأحوال . وفى الغالب والمؤكد إنها سوف تكون عاجزة عن اشباع حاجات سكان مصر المتزايدين .

ولسوء الحظ يشعر كثير من الدارسين والممارسين الذين قابلهم فريق بحث الأهرام أن البيروقراطية المصرية بتكوينها الحالى تفتقد القدرة على أداء دور حيوى فى العملية التنموية . وشك كثير من الذين أجريت معهم المقابلات فى رغبة البيروقراطية فى أن تؤدى دوراً حاسما فى العملية التنموية . ومن وجهة نظرهم ، فان القضايا المتعلقة بالدافعية Motivation والحالة المعنوية Morale من المقومات الأساسية لأية جهود اصلاحية فى المستقبل .

وينبغى أن ندرك أن البيروقراطيات لا تصلح ذاتها إذ ينبغى أن يظهر الدافع والضغط الرئيسى للاصلاح من الرئيس مبارك . وخلال السنوات الست الأولى من المسئولية ، اتخذ الرئيس مبارك الخطوة الأولى فى اتجاه الاعلان عن المشكلات الأساسية التى تواجه مصر والبيروقراطية المصرية ، وأثناء مباشرته الفترة الثانية من المسئولية فان عليه أن يبذل جهداً لحل تلك المشكلات . فاذا انحدر نداء الرئيس مبارك من أجل الاصلاح البيروقراطى إلى مجرد شعار ، فان برامجه لتنمية المجتمع سوف تنهار مثلما تداعت البرامج التنموية لناصر والسادات قبل ذلك .

ومع ذلك تبرز التساؤلات العميقة فيما يتعلق برغبة حكومة مبارك فى البدء فى اصلاح فعال للبيروقراطية المصرية . وهناك أربعة موضوعات تغطى الاصلاح المؤقت والشامل للبيروقراطية .

ويتعلق الموضوع بمستوى البطالة المتزايد فى مصر وبخاصة بطالة المثقفين ، وهى المشكلات التى تتفاقم بواسطة التدفق المتزايد دائما لخريجى الجامعات وبالمثل بواسطة عودة العمال المستغنى عنهم فى دول البترول . وبرغم مطالبة الرئيس مبارك بالكفاءة البيروقراطية وتسليمه بأن البيروقراطية المصرية أصبحت مكتظة بالموظفين ، فانه قد وجد أنه من الضرورى على الأقل مؤقتا أن يستمر فى السلوك الذى تأسس منذ وقت طويل والذى يستخدم البيروقراطية باعتبارها صمام الأمان لتخفيف ضغوط البطالة المتزايدة . إذ يعتبر استخدام البيروقراطية كنظام للرفاهية متناقضا مع الكفاءة البيروقراطية .

ويتمثل الموضوع الثانى والذى من المحتمل أنه الذى أخر الاصلاح البيروقراطى خلال الفترة الرئاسية الثانية لمبارك فى الضغط القوى الذى فرضته الولايات المتحدة وصندوق النقد الدولى International Monetary Fund لالغاء دعم وترشيد سياسة العملة فى مصر . وهى السياسات التى خشى الملاحظون أن تؤدى إلى ارتفاع موجة التضخم . ويمكن أن يؤدى التخفيض الواضح لدعم الأسعار أيضا إلى تفجير موجات الاضطرابات والقلاقل السياسية التى تذكرنا بعام باضطرابات Riots عام ١٩٧٧ ، التى بدأت شرارتها بجهود السادات لتخفيض دعم الأسعار . وتقترب المرتبات البيروقراطية الجارية من مستوى الكفاف ، ومن ثم فأى تخفيض لدعم الأسعار يمكن أن يحطم الوضع الاقتصادى الدقيق لغالبية قوة العمل التى تحصل على مرتبات فى مصر إذا لم تقابل بزيادة ملائمة فى المرتبات الحكومية . ومع ذلك فان

تقديم زيادات كبيرة فى المرتب إلى البيروقراطية كما هو حادث حاليا قد يكون مكلفا بدرجة هائلة وقد تستهلك الوفورات التى تحققت بتخفيض دعم الأسعار . وفى الحقيقة فإنه إذا لم تكن الزيادات فى المرتبات جزءا من برنامج اصلاحى شامل وبعيد المدى ، إذ يمكن أن تمثل الزيادة فى المرتبات البيروقراطية ليس أكثر من اعانة أقل فعالية مع ذلك . ويفرض هذه الرؤية حقيقة أن الاصلاح البيروقراطى وبخاصة تخفيض حجم البيروقراطية يعتبر جزءاً أساسيا لحزمة الاصلاح الاقتصادى المفروض على مصر وعلى دول العالم الثالث الأخرى بواسطة صندوق النقد الدولى[٢٨] . وإلى حد كبير فقد أخذ الرئيس مبارك عهداً على نفسه أن يقاوم الاصلاحات الاقتصادية الراديكالية التى يمكن أن تسبب صعوبة هائلة بالنسبة لسكان مصر . وفى حين أن موقف الرئيس مبارك من الاصلاح الاقتصادى لا يعوق الاصلاح المستقل للبيروقراطية ، فان الموضوعين متداخلان للغاية حتى أنه من الصعب اصلاح واحد دون الآخر .

وفى اطار الموضوع الثالث قد يجد نظام مبارك أنه من الصعب السعى وراء اصلاح بيروقراطى بعيد المدى بدون حسم الحوار بين القطاعين العام والخاص فى الاقتصاد المصرى . وفى الحقيقة قد تكون الخطوة الأولى للاصلاح البيروقراطى فى أن نقرر بالتحديد طبيعة الدور الذى على البيروقراطية أن تلعبه خلال العقد القادم . وعلى سبيل المثال فان الباحث منا يمكن أن يتوقع أن التوسع فى القطاع الخاص يمكن أن يؤدى إلى تخفيض مقابل للقطاع العام . ومن ثم يخفف عبء الاصلاح البيروقراطى . ومع ذلك ، فان الباحث منا يمكن أن يتوقع ، على الجانب السلبى ، أن خصخصة Privatization شركات القطاع العام يمكن أن تؤدى إلى تقليص Paring حاد فى عدد الموظفين ، ومن ثم يرفع Spector البطالة المتزايدة ويزيد التوترات السياسية التى تنتج عن ذلك . وأيا كان الأمر فإن الحوار فيما يتعلق بالتوازن الملائم بين القطاعين العام والخاص فى الاقتصاد المصرى أبعد من أن يحل . ويمكن أن نشير إلى ابتعاد ذلك عن الحل أو الحسم من الاقتطاف التالى من مقابلة للرئيس مبارك أجرتها صحيفة « الوطن العربى » فى نوفمبر ١٩٨٧ ، حيث قال :

إننى أتعجب من هؤلاء الذين يؤيدون بيع القطاع العام لأن هذه قد تكون خطوة خطيرة تتخذ على حساب المواطن البسيط وذلك لأن القطاع الخاص يعمل وفقا لاحتياجات السوق وأسعاره مرتفعة وعلى ذلك ما الذى يفعله المواطن البسيط ؟ صراحة ، انه سوف يناضل . ومن هنا يبدأ الحقد الاجتماعى وتزدهر الجريمة . ولهذا الحقد آثار خطيرة على البناء الاجتماعى ، وعلى ذلك فتوفير السلع للجمهور بأسعار معقولة يصبح فرضا مادامت الدولة هى التى تسيطر . إذ قد يؤدى بيع القطاع العام إلى مشكلة اجتماعية اقتصادية . اننى حريص على الحفاظ على التوازن والسلام الاجتماعى . هذه أساسيات بالنسبة لى . وعلى ذلك ، فأنا أكرر أن القطاع العام يعتبر قاعدة أساسية للبناء الاجتماعى والاقتصادى المصرى . أما بالنسبة للسياحة ، فقد فتحنا الباب من أجل الاستثمار وقمنا ببيع عديد من الفنادق للقطاع الخاص . أما بالنسبة للصناعات القومية الضرورية بالنسبة لتعزيز الانتاج فانها ينبغى أن تبقى مملوكة للقطاع العام[٢٩] .

وأخيراً ، فان التقدم نحو الاصلاح البيروقراطى قد يتباطأ بسبب جهود الرئيس مبارك الجديرة بالثناء فى الاصلاح الديمقراطى . إذ يمكن التعبير عن الآراء السياسية بحرية أكثر اليوم عن أى وقت منذ قيام الثورة . حيث تتنافس الأحزاب السياسية من أجل التمثيل فى مجلس الشعب ، وبفعل ذلك ، فهم يتبعون الممارسة الديموقراطية الكلاسيكية التى تؤيد السياسات التى من المحتمل أن تكسب غالبية الأصوات . وفى هذا الصدد ، فأننا ينبغى أن نلاحظ أن البيروقراطية المصرية تعتبر جمهوراً Constituency كبيراً وهاماً إذ تقدر البيروقراطية بواسطة كثير من أعضائها باعتبارها نظاما للأمن . وأن أى جهد قد يغير راديكاليا ظروف الأمن والرفاهية بالنسبة للبيروقراطية قد يكون ضاراً من الناحية السياسية بالمكانة المسيطرة بحزب الرئيس مبارك الديموقراطى الوطنى .

وتعتبر اعتبارات السياسة التى تعوق رغبة الرئيس مبارك فى الاصلاح البيروقراطى بعيد المدى اعتبارات حقيقية وليس من السهل حلها . ومع ذلك تبقى الحقيقة القاسية مؤكدة أن الاصلاح البيروقراطى ضرورى لحل الأزمات الاجتماعية والاقتصادية التى تمزق حاليا المجتمع المصرى .

المراجـــع

(١) ندين للاستاذ حسن يوسف باشا ، الرئيس السابق للديوان الملكي ، لوجهات نظره العميقة في العملية البيروقراطية خلال السنوات الاخيرة من العصر الملكي . غير ان الاراء التي طرحناها تعبر عن وجهة نظر المؤلفين ، وليست وجهات نظر الاستاذ حسن يوسف ، وبخاصة مذكراته : القصر ، ودوره في السياسة المصرية ١٩٢٢ - ١٩٥٢ (القاهرة ، الاهرام ، ١٩٨٢ نص عربي) . ومن اجل وجهة نظر هامة في هذه الفترة يمكن ان نرجع ايضا لمؤلف جاك بيرك Jacques Berque

Egypt : Imperialism and Revolution (New York : Praeger, 1972).

(٢) John Waterbury, The Egypt of Nasser and Sadat : The Political Economy of Two Regimes (Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1983); R. Hrair Dekmejian, Egypt Under Nasser (Albany, N.Y.: State University of New York Press, 1971); Derek Hopwood, Egypt : Politics and Society 1945-1981 (London : Allen and Unwin, 1982); P.J. Vatikiotis, Nasser and His Generation (New York : St. Martin Press, 1979).

(٣) Arab Political Encyclopedia, (Cairo : Documentation and Research Center, Information Department, July 1961), PP. 42 - 49.

(٤) Abdel-Karim Ibrahim Darwish, "Bureaucracy and Social Change in Modern Egypt" (Ph. D. Dissertation, New York University, 1962).

(٥) John S.Badeau, "The Problem of Stability Among Middle East Governments" in Harvey P. Hall, ed; The Evolution of Public Responsibility in the Middle East (Washington, D.C. : The Middle East Institutes 1955).

(٦) Nazih N.M. Ayubi, "Bureaucratic Inflation and Administrative Inefficiency : The Deadlock in Egyptian Administration". Middle East Studies 18, No. 3 (July 1982), pp. 286 - 99.

(٧) Frederick Harbison and Ibrahim Abdel Kader Ibrahim, Human Resources for Egyptian Enterprices (New York : McGraw-Hill, 1958).

٨) Samir M. Youssef, System of Management in Egyptian Public Enterprices (Cairo : Center for Middle East Management Studies, The American University in Cairo, 1983), pp. 26-27.

(٩) Darwish, "Bureaucracy and Social Change", Chapters 7 and 8.

(١٠) رمزى زكى ، الازمة الاقتصادية المصرية (القاهرة : مكتبة مدبولى ، ١٩٨٣ . حيث يهتم الفصل التاسع بصفة خاصة بهذا الموضوع .

Also see : Henry J. Burton, Four Issues on Economic policy in Egypt (Cairo : Ministry of Economy, Foreign Trade and Economic Cooperation, 1980); Economic Studies Unit, Recent Developments in Egyptian Economy (Cairo : Ministryof Economy, Foreign Trade and Economic Cooperation, 1981); Henry J. Burton, "Egypt Development in The Seventies", Economic Development and Cultural Change 31, No. 4 (1983), pp. 679-904; Kate Gillespie, Tripartite Relationship : Government, Foreign Investors, and Local Investors During Egypt's Economic Opening (New York : Praeger, 1984).

(١١) تستند هذه المناقشة على مقابلات اجريت في القاهرة خلال الفترة من ١٩٨٢ الى ١٩٨٦ . يمكن ان نجد تحليلا شاملا لبرنامج المساعدة من الولايات المتحدة في القاهرة عند William J. Burns

Economic Aid and American Policy Toward Egypt 1955 - 1981 (Albany, N.Y. : State University of New York Press, 1984); Marvin G. Weinbaum, Egypt and the Politics of U.S. Economic Aid (Boulder, Colo. : Westview Press, 1986).

(١٢) Allen Kopec, "USAID In Egypt : In Interview with Frank Kamball, Director of USAID in Egypt", Cairo Today, November 1985, pp. 16 - 17.

(١٣) Ayubi, "Bureaucratic Inflation and Administrative Inefficiency".

يلاحظ الايوبى فى هذا المقال انه بين ١٩٥٢ والستينات ، انتجت مصر ٢٥٠,٠٠٠ خريجا جامعيا ، حيث وجدوا كلهم وظائف فى البيروقراطية .

(١٤) رمزى زكى ، الازمة الاقتصادية المصرية ، ص ١٠٩ .

(١٥) الاهرام ، ٣ مايو ١٩٧٧ .

(١٦) روز اليوسف ١٣فبراير ، ١٩٧٨ .

(١٧) الاهرام ، ١٦ديسمبر ، ١٩٧٧ .

(١٨) الاهرام ، ٨ يوليو ١٩٧٧ .

(١٩) الرئيس حسنى مبارك ، خطاب امام المؤتمر الاقتصادى ، ١٣ فبراير ١٩٨٢ (القاهرة وزارة الاعلام ، يناير ١٩٨٣ ، ص ص ٦٦ ـ ٦٧ .

(٢٠) نفس المرجع .

(٢١) رمزى زكى ، الازمة الاقتصادية المصرية ، الفصل التاسع .

(٢٢) Gregory Kats, "The Population Factor", Cairo Today, January 1983, pp. 26 - 44.

(٢٣) ممدوح مهران ، بحث فى مركز السيطرة ، مجلة المصور الاسبوعية ، ٨ يونيو ، ١٩٨٤

(٢٤) مبارك ، خطاب امام المؤتمر الاقتصادى .

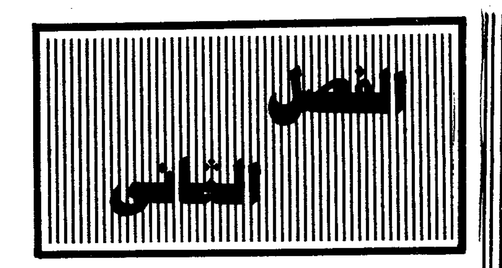
(٢٥) الرئيس حسنى مبارك ، خطاب فى افتتاح الدورة الجديدة لمجلس الشعب المصرى ، ١٣ نوفمبر ، ١٩٨٥ الاهرام ، ١٤نوفمبر ، ١٩٨٥ .

(٢٦) نفس المرجع .

(٢٧) نفس المرجع .

(٢٨) Irving Louis Horowitz, "The 'Rashomon' Effect : Ideological Proclivities and Political Dilemmas of The IMF". Journal of International Studies, 27, No. 4 (Winter 1985-86).

(٢٩) حسنى مبارك : هذه كلمتى للقمة العربية فى عمان ، الوطن العربى ، رقم ٣٤ ـ ٥٨٠ ، ٦ نوفمبر ، ١٩٨٧ ص ص ٢٨ ـ ٣٣ .



الوسـط البيروقراطى

يعتبر تحديد التحديات التى تواجه مصر والبيروقراطية المصرية فى سعيها من أجل التنمية الاجتماعية الاقتصادية مهمة سهلة نسبيا . ويصبح تقدير كفاءة البيروقراطية المصرية لمواجهة هذه التحديات مهمة أكثر صعوبة إلى حد كبير . فما هى الخصائص التى ينبغى أن تمتلكها البيروقراطية المصرية إذا كان عليها أن تواجه تحديات العقد القادم ؟

وما زالت الأعمال الأمبريقية والنظرية فيما يتعلق بتقدير قدرة البيروقراطية فى بداياتها الأولى[1] . وبدون شك يوجد اتفاق شامل على اعتبار القدرة البيروقراطية وظيفة لأربعة متغيرات أساسية على الأقل . المتغيرات البنائية أو التنظيمية ، المتغيرات السلوكية ، والمتغيرات البيئية . وقد ركز مشروع الأهرام على الأبعاد السلوكية للقدرة البيروقراطية : سلوك المديرين والاتجاهات ، والآراء ، والقيم التى تشكل هذا السلوك . ومع ذلك ، فالسلوك لا يقع فى فراغ . وكما سوف يكشف التحليل بعد ذلك . فقد تأثر سلوك الرسميين المصريين إلى حد كبير بموقعهم التنظيمى مثل تأثرهم بأبعاد عديدة تنتمى لبيئتهم الاجتماعية والاقتصادية والسياسية الأشمل . وسوف يقدم الفصل الحالى البداية لتحليل تال لسلوك البيروقراطية المصرية (الفصول من الثالث وحتى السابع) عن طريق تحديد القيود البيئية والتنظيمية الأساسية التى تعمل فى ظلها البيروقراطية المصرية .

القيود البنائية على القدرة التنموية

يتضمن البناء البيروقراطى عدداً من العناصر المتصلة بميكانيزمات البيروقراطية وتنظيمها ووحداتها الخاصة بها . وفى اطار هذه المجموعة البنائية يجد الباحث الاهتمامات الادارية الكلاسيكية مثل توزيع الوظائف والمسئوليات وتدرجات السلطة ، والكوادر والاتصالات الرسمية والتآزر داخل الوحدات البيروقراطية وبينها وبعضها البعض ، والتجنيد أو التعيين Recrutment والتدريب والمرتبات والحوافز والترقيات . ويقع داخل هذه المجموعة البنائية أيضا موضوعات التجهيز ، والبيئة الفيزيقية للعمل ، والوحدات المتصلة بها ذات الطبيعة غير الحية ، والتى لها تأثيرها على العملية الادارية .

وتؤثر الاهتمامات البنائية على القدرة التنموية للبيروقراطية بأسلوبين على الأقل . الأول ، أن الترتيبات البنائية للبيروقراطية تؤثر على قدرتها الفيزيقية لتنفيذ الوظائف ، إذ أنه كلما كان البناء الادارى للبيروقراطية أكثر رشداً كلما كانت قدرتها المحتملة أكبر فى تنفيذ المهام المعقدة بكفاءة عالية . والثانى ، أن الترتيبات البنائية للبيروقراطية تلعب فى الغالب دوراً بارزاً فى تشكيل سلوك رجال الادارة . وسوف تشكل القضية الأخيرة موضوعاً متكرراً خلال كل الفصول التحليلية .

ومن المنطقى أن يبدأ تحليل المشكلات البنائية التى تحد من قدرة البيروقراطية المصرية على العمل بكفاءة عن طريق فحص التكامل التنظيمى للبيروقراطية باعتبار أن لها وجوداً كليا . ويتعلق ذلك بمدى « رشـد » البناء التنظيمى للبيروقراطية المصرية .

ولا تؤسس الاجابة على هذا السؤال ـ مثلما قد نتوقع ـ الثقة فى قدرة البيروقراطية المصرية على أن تلعب دوراً ديناميا فى العملية التنموية . إذ تتكون المؤسسة البيروقراطية فى مصر من ثلاث جماعات متميزة من مئات الموظفين ، وتنتمى المجموعة الرئيسية للوزارات ، والمؤسسات العامة والمجمعات العامة ، والحكومات المحلية أو الخاصة بالمحافظات . وتتميز الخطوط الرئيسية للوزارات الموروثة من الملكية بأنها مازالت محتفظة بطبيعتها الأساسية بدرجة ما . فإلى جانب إنها قد نمت من حيث العدد فان بناءها التنظيمى قد تغير تغيراً محدودا على مدى العقود الثلاثة الماضية .

وبصدد القوانين الاشتراكية Socialization Laws فى عام ١٩٦١ تم تأميم المشروعات التجارية والصناعية وأصبحت جزءاً لا يتجزأ من المؤسسة البيروقراطية . وبرغم أن المؤسسات العامة المندمجة كانت متميزة فنيا عن البيروقراطية التى تعتبر عناصر رئيسية للوزارات فان رغبة نظام ناصر فى تركيز سيطرته على جهازها البيروقراطى المتباين ساعدت الوزراء المعنيين على ممارسة سلطة ملموسة على المؤسسات العامة التى تخضع لسلطاتهم(٢) . وبرغم ذلك ، فانه بعد فترة وجيزة من قيام نظام السادات أصبحت اللامركزية الادارية هى النظام المتبع . وقد وصف ريتشارد نيروب Richard Nyrop هذه العملية ببلاغة قائلا :

« كانت هناك فى النظام القديم أثنتان وستون سلطة عامة ومؤسسات للخدمة العامة مسئولة عن ٦٠٠ شركة عامة . وقد قامت مؤسسات الخدمة العامة بالخدمات الأساسية ، على سبيل المثال ، النقل ، الرعاية الصحية ، والاتصالات فى مستوى من الانضباط ، والرسوم Fees المنخفضة وبدون أرباح . وكانت السلطات العامة تتشكل لتسيطر على الشركات التى تراقب المشروعات المضافة والتى تجمع مع بعضها باعتبارها تؤدى وظائف متماثلة . وكانت السلطات العامة تثق فى وظائف التخطيط ، والميزانية ، والاستشارة وتعمل على صياغة التآزر بين الشركات التى توجه نحو المشروعات بدافع الربح . وكانت السلطات والتنظيمات الأثنتان والستون موضوعة تحت سيطرة الوزارات الملائمة وظيفيا ، والتى تختص بمهمة التخطيط ، والميزانية ، وصياغة التآزر بين أنشطة المتابعة الشهرية لكى تشرف على التنفيذ . مع ذلك ، ففى عام ١٩٧٥ صدر القانون رقم ١١٦٧ الذى ألغى السلطات العامة لصالح مجالس

قطاعية عليا ، ومن ثم ، فقد جعلت روابط السيطرة صارمة بين الوزارات والشركات العامة . هذه الشركات تركت لكى تعمل بحرية وبدون أى اشراف نظامى - Institu - tational وبالمثل استرخت العلاقات بين الوزارات وتنظيمات الخدمة العامة من الناحية الظاهرية لدعم المرونة والكفاءة . وقد أدت هذه السياسات الخاصة باللامركزية إلى نتائج مختلطة . فلأنها كانت تعمل فى فراغ تنظيمى حدث انهيار فى السيطرة والقدرة على المحاسبة بدون زيادة واضحة فى الكيف أو كم الانتاج . وفى بعض الحالات تهيىء سياسات النظام الفرص لانتشار الفساد والاثراء الخاص(٣) .

وتتكون الطبقة الثالثة من رجال الادارة فى ستة وعشرين محافظة ، وبالمثل رجال الادارة فى المراكز والقرى الذين يعينون بواسطة حكام المحافظات . كما هى الحال بالنسبة للمؤسسات العامة والشركات العامة ، فقد شهد عصر السادات لامركزية السيطرة على بيروقراطية المحافظ . وفى الحقيقة ، ألغيت فى ١٩٨٢ وزارة الحكم المحلى ، بحيث تركت وضعا أضعفت فيه السيطرة الوزارية المباشرة على بيروقراطية المحافظات إلى حد الانفصال(٤) .

وحينئذ يعتبر البناء التنظيمى للبيرقراطية المصرية ، غير عملى للغاية . حيث لم يكن واضحا تماما أن اليد اليمنى تعرف ما تفعله اليد اليسرى . وتشابكت الوظائف بين المؤسسات ، وأصبح التآزر بين الوحدات البيروقراطية فى أحسن الأحوال معطلا . ومع ذلك تعتبر المشكلات التنظيمية مجرد قمة بناء جبل الثلج الجليدى . بالاضافة إلى ذلك هناك بعض المشكلات البنائية التى تضعف الانجاز الشامل للبيروقراطية المصرية كمشكلة الروتين Red Tape وهو المفهوم الذى يشار اليه فى مصر باعتباره روتينا . فالقليل فى مصر ينجز بدون عديد من الاجراءات كدفع الرسوم والتوقيعات ، والاجازات ، والدمغات . وتعتبر القوانين واللوائح معقدة ، وغامضة ، بل ومتناقضة فى الغالب . إلى جانب أن السلطة شديدة التركيز فى العادة فى يد كبار الموظفين تسبب التأخيرات والاختناقات باعتبارها موضوعات تحل بواسطة المرؤوسين الذين ينتظرون أن يكافئهم المشرف عليهم . وفى الغالب يحول الروتين وعبادة القوانين أكثر التصرفات بساطة إلى مسائل معقدة . وفى خطابه إلى مجلس الشعب فى عام ١٩٨٥ كرر الرئيس مبارك ذكر جمود البيروقراطية والروتين باعتبارهما عوامل أساسية لا تشجع على النمو الاقتصادى فى مصر(٥). حيث قال أن الروتين البيروقراطى قد أدى إلى تباطؤ تنمية القطاع الخاص لكونه أعاق المصريين المغتربين من وضع مدخراتهم فى البنوك المصرية اضافة إلى أنه أعاق التعاون بين الحكومة والجمهور .

ووفقا لما يذهب اليه نزيه الأيوبى وسمير يوسف وهما من أكثر ناقدى البيروقراطية المصرية قسوة تعانى البيروقراطية المصرية من عدد من العيوب البنائية الأخرى بالمثل(٦) . فالمكاتب مكتظة بالموظفين ، والانسجام بين المهارة والوظائف يقال أنه عشوائى فى أفضل الأحوال . والتآزر ضعيف بين الوحدات الادارية . والوظائف متداخلة تؤدى إلى الصراع بين الوحدات الادارية وإلى ميل الوظائف الهامة إلى الاختلاط . ودائما لا تكون المعلومات المتاحة للموظفين دقيقة . وقد أكد رمزى زكى على سبيل المثال أن البيروقراطية تفتقد المعلومات الواضحة عن توزيع الدخل فى

مصر ، وهو احصاء ذو أهمية قصوى بالنسبة لجهود التنمية(٧) . وقد كان مشروع الأهرام نفسه عاجزاً عن امتلاك صورة واضحة عن كيفية تقييم المؤسسات العامة بالنظر إلى فاعليتها النسبية .

وتدان البيروقراطية المصرية أيضا بسبب مستوى المهارة المتدنى للعاملين فيها ، وهى الحالة التى تتجه إلى الأسوأ بسبب المستويات المنخفضة للمرتبات وسياسات التوظيف الموضوعة لتوفير العمل بالنسبة لخريجى جامعات مصر الكثيرة . إذ نجد أن اجراءات التقييم ليست صارمة وتفشل فى التمييز بين العمال المنتجين وغير المنتجين(٨) . ومن الممكن فصل العمال غير المنتجين نظريا ، ومع ذلك ، فهى عملية صعبة حتى أن قليلا من رجال الادارة هم الذين وجدوا أنها تستحق جهودهم .

وأخيراً ، نجد أن البناء الفيزيقى للبيروقراطية المصرية يعتبر قدرتها التنموية . إذ تميل المكاتب لأن تكون متناثرة الأمر الذى يزيد من صعوبة عملية الاتصالات الصعبة فعلا . وتظل معدلات معالجة البيانات بدائية وناقصة فى معظم المجالات . وتميل ظروف العمل لأن تكون صعبة ومزدحمة للغاية .

ولا نحتاج إلى القول بأن المشكلات البنائية للبيروقراطية المصرية تؤثر فى سلوك العمال والموظفين المصريين حيث تؤثر مستويات المرتبات المنخفضة على معنويات العامل ، ويجدُ معظم موظفى الحكومة فى البحث عن وظائف ثانية وثالثة . وتفرض أنماط السلطة المتدرجة تركيز السلطة فى يد الموظفين القائمين بالوظائف الاشرافية ، الأمر الذى لا يشجع مرؤوسيهم على الاضطلاع بالمسئولية . وتساهم ظروف العمل المزدحمة وزيادة عدد الموظفين فى الشكوى من كسل العامل ولا مبالاته الا أن ذلك لا يعنى أننا نفترض أن المشكلات السلوكية التى تواجه البيروقراطية المصرية نتيجة للعيوب البنائية تعتبر عاملا يساهم فى ذلك .

بيئة البيروقراطية فى مصر : المتغيرات الاقتصادية

تتكون البيئة البيروقراطية فى مصر من ثلاثة مكونات أساسية : وتحتاج البيئة الاقتصادية التى تعمل فى نطاقها البيروقراطية المصرية إلى الدراسة . إذ تعتبر مصر بلداً فقيراً ذا موارد طبيعية محدودة ، تستورد حاليا ضعف ما تصدر . وتستهلك التكاليف الادارية فعلا نصيب الأسد من ميزانية الدولة . وليست هناك أية مرونة فى الميزانية لزيادة المرتبات أو للبدء فى برامج مكلفة للحوافز . وعلى العكس ، فان كل تحليلات الأوضاع المالية لمصر توضح فى الحقيقة الحاجة إلى التخفيض الحاد فى النفقات الحكومية إذ ينبغى تنفيذ أية جهود لزيادة الانتاج عن طريق الحوافز المالية فى نطاق التوزيع القائم للميزانية . وقد يكون ذلك مهمة صعبة ، وذلك لأن المرتبات تعتبر ـ كما سوف يشير التحليل أخيراً إلى ذلك ـ المصدر رقم واحد لعدم الرضاء الوظيفى داخل البيروقراطية المصرية .

وتتمثل الحقيقة الثانية للحياة التى تواجه البيروقراطية المصرية فى أن المرتبات فى القطاع الخاص أو فى دول البترول تعتبر أعلى بعدة مرات من المرتبات فى الخدمة

الحكومية . ووفقا لذلك ، تعانى البيروقراطية استنزافا مستمراً للمهارات والخبرات سواء للقطاع الخاص أو لدول الخليج . وتقلل هذه العيوب بوضوح من قدرة البيروقراطية على أن تلعب دوراً ديناميا فى العملية التنموية .

ويشكل الارتفاع المستمر لمعدلات التضخم التى أزعجت مصر خلال العقد الماضى العنصر الثالث فى البيئة الاقتصادية . وفى حين أن الانفاقات الحكومية قد تضاعفت بين عام ١٩٧٣ وعام ١٩٨٠ أكثر من أربع مرات ، فان القوة الشرائية للموظفين الذين يتقاضون مرتبات انخفضت بصورة مستمرة برغم الزيادات فى مستويات المرتبات ، التى قدمت للتكيف مع الضغوط التضخمية(١٠) الأمر الذى دفع الرئيس مبارك فى نفس الوقت إلى أن يشكو من أن المرتبات قد أقتربت من مستويات المرتبات فى « بعض الدول المتقدمة » وفرضت تهديداً على القدرة التمويلية للحكومة ، فقد اتضح أن حوالى ٨٩٪ من الموظفين الذين أجرى عليهم البحث وجدوا أنه من الضرورى أن تكون لهم وظيفة ثانية . وبالتامل مليا فى التعقيدات الشديدة للاقتصاد المصرى فقد استند تقدير الرئيس مبارك لتكاليف العمالة المصرية فى القطاع الحكومى على التكاليف الكلية التى تضم المرتبات والعلاوات العائلية ، والحوافز ، ومشروعات التأمين ، وبرامج الدعم المتنوعة . ويستند تقدير الموظفين لقدرتهم الشرائية ـ واحساسهم بالحرمان النسبى فى مواجهة القطاع الخاص ـ على بقية الراتب بعد خصم الضرائب .

وينبغى أن نضيف إلى هذه الصورة المعقدة والبائسة مشكلة دعم الحكومة لأسعار السلع والذى قفز من حوالى ٩,٠٠٠,٠٠٠ جنيه مصرى فى عام ١٩٦١ إلى ٤٠,٠٠٠,٠٠٠ جنيه مصرى فى ١٩٧١ إلى ٢,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠ جنيه مصرى فى عام ١٩٨٢ . وإذا كان هذا النظام قد تأسس أصلا لتخفيف الصعوبات والحرمان Dislocations أثناء الحرب العالمية الثانية فقد تزايد نظام دعم الأسعار تدريجيا خلال الستينيات من هذا القرن بحيث شكل عنصراً هاما مكونا فى السياسات الاشتراكية الاقتصادية لمصر أو سياسات الرفاهية . ومع ذلك ، فقد بدأت فترة من التضخم المتصاعد والتى تصاعدت بانخفاض قيمة الجنيه المصرى الذى انخفض من أربعين قرشا للدولار الواحد إلى ثمانين قرشا للدولار خلال فترة لا تتجاوز عدة شهور(*) ، اضافة إلى الارتفاع الدرامى فى تكاليف الواردات المصرية نتيجة لتصاعد أسعار البترول والتضخم على الصعيد العالمى(١١) . وبذلك فقد أصبحت الزيادة فى دعم الأسعار بالنسبة للسلع الأساسية عنصراً أساسيا فى الحفاظ على قيمة المرتبات الحكومية ، ناهيك عن ذلك الحفاظ على حياة فقراء مصر .

ومن وجهة نظر موظفى هيئة المعونة الأمريكية وصندوق النقد الدولى فان تخفيض دعم الأسعار أو الغاءه كلية يعتبر ضرورة اقتصادية لا مهرب منها . ومع ذلك ، فان أى تغيير فى دعم الأسعار ، يمكن أن يؤثر بصورة خطيرة على معنويات البيروقراطية ، كما هى عليها الآن الأمر الذى قد يقود إلى هروب الموظفين إلى القطاع

(*) بلغ الآن سعر الدولار بالجنيه المصرى نحو ٢,٣٢ جنيها .

الخاص . وإذا كان على البيروقراطية المصرية أن تلعب دوراً فعالا فى العملية التنموية ، فان عليها أن تتحمل معاناة الانهيار الأكثر فى معنوياتها ، أو النقص المتزايد فى كوادرها التى تمتلك الخبرة .

بيئة البيروقراطية المصرية : المتغيرات السياسية

لفحص تأثير المتغيرات السياسية على البيروقراطية المصرية ، فان القضية الأولى التى ينبغى ملاحظتها تتمثل فى أن البيروقراطية تنفذ القرارات التى أصدرتها الصفوة السياسية(*) . فاذا كانت قرارات القادة المصريين تفتقد الوضوح ، أو أن الأولويات غامضة وغير ثابتة ، فان البيروقراطية سوف تتخبط فى بحر من الغموض . وبينما نجد أن بعض الوحدات سوف تصاب بالشلل بسبب افتقادها للتوجيه ، فان الوحدات الأخرى سوف تقفز من أولوية إلى أخرى فى اطار لعبة دائمة من التخمين ، بينما ما تزال وحدات أخرى تسعى وراء المشروعات المفضلة للقيادات بأسلوب غير متآزر أو فيه نوع من الخصوصية . وبكل اخلاص ، لم يقدم النظام السياسى للبيروقراطية لا التوجيهات الواضحة ولا الأولويات المحددة . وهى الظاهرة التى تتضح فى الاجراءات والقواعد الحكومية المعقدة . ناهيك عن ذكر الحيرة الحكومية فيما يتعلق ببعض الموضوعات الحساسة كسياسة تعيين الخريجين والتفاعل أو التعامل بين القطاعين العام والخاص .

وبنفس الأسلوب فإن على القادة السياسيين فى مصر أن يوضحوا الأولويات فيما يتعلق بوظائف البيروقراطية . وبالتحديد ، فإن على الحكومة أن تختار بين البيروقراطية القادرة على أن تلعب دوراً ديناميا وفعالاً معقولاً فى العملية التنموية ، وبين البيروقراطية المؤسسة لكى تزيد من الرفاهية الاجتماعية ، عن طريق استيعاب أجيال متعاقبة من الخريجين . فهم لا يمكنهم امتلاك البيروقراطية ذات السياستين . فقد انتهت توجهات الرفاهية الاجتماعية للحكومات المصرية السابقة إلى زيادة هائلة فى كوادر وموظفى البيروقراطية ، ومن ثم فقد أعاقت المؤسسات عن تبنى إجراءات تقييمية تلك التى تميز بين الشخص المنتج والكسول . وفضلاً عن ذلك ، تعكس المرتبات الحكومية الرغبة فى تقديم أجر الكفاف بالنسبة لكثير من المستخدمين وليس أجراً تنافسياً إلى موظف بيروقراطى كفء يعتمد عليه . ومن الطبيعى أن تضر هذه السياسات بالقدرة التنموية للبيروقراطية المصرية .

وقد ساهم القادة السياسيون لمصر أيضاً فى خلق مشكلات البيروقراطية المصرية لأنهم كانوا يطلبون أكثر مما تستطيع البيروقراطية إنجازه بدرجة معقولة . وقد فشلوا أيضاً فى توفير الموارد الضرورية لإنجاز هذه المطالب . والمطالب التى تتجاوز الموارد لا جدوى منها . وفى هذا الإطار نحتاج فقط لأن نلاحظ أن المطالب التى كانت مفروضة على البيروقراطية خلال نظام ناصر قد أربكت لغاية البناء الضعيف

(*) بذلك تكون البيروقراطية المصرية قد افتقدت احدى الخواص الأساسية التى تميز النموذج المثالى للبيروقراطية كما صاغها ماكس فيبر والذى رأى ضرورة انفصال البيروقراطية عن النظام السياسى أو عن سلطة الدولة فى المجتمع .

للبيروقراطية ، حتى أن هذا البناء استمر يعانى من الفوضى التنظيمية ومن أنماط السلوك المصممة من أجل البقاء وليس من أجل الانتاج ، وتشكل أنماط السلوك هذه موضوعاً للاهتمام الواضح فى المراحل الأخيرة من التحليل .

وفضلاً عن ذلك ، لم يرفض السياسيون المصريون تطويع قواعد البيروقراطية لصالح الأصدقاء والمؤيدين . فقد احتفظ رجال السياسة بالمراكز للموالين لهم ، ومن ثم أثروا على التقييم ، والتنظيم . وعلى سبيل المثال يقرر ١٠٪ من عينة مشروع الأهرام طواعية أنهم قد شغلوا وظائفهم عن طريق الواسطة . هذه الواسطة أو التأثير ذات طبيعة داخلية بالنسبة للبيروقراطية ، وليست سياسة فى طبيعتها ، وإن كان هناك ما يشير إلى أن هذه العملية الواسطة ما زالت حية وقوية . وقد تدخل تأثير المتغيرات السياسية فى البيروقراطية المصرية متخذة المظهر الأيديولوجى . وقد طلب نظام ناصر – وإن لم يتسلم – بيروقراطية تتبنى الأيديولوجيا الاشتراكية حيث يشغل المراكز البيروقراطية الرئيسية أفراد يتميزون بولائهم للنظام ، وهى السياسة التى كررها الرئيس السادات . ذلك لا يفترض أن القادة المصريين ليسوا نمطاً فريداً فى جعل الولاء السياسى والأيديولوجى شرطاً أساسياً للتعيينات البيروقراطية بل ما نريد أن نوضحه أن مثل هذه السياسات لها تأثير مضعف أو موهن للإنجاز البيروقراطى .

وأخيراً ، فقد سلب السياسيون المصريون من البيروقراطية المصرية فعاليتها بسبب جهودهم من أجل السيطرة على البيروقراطية والتحكم فيها . فمع ظهور الدولة الاشتراكية عند بداية الستينات من هذا القرن أوضحت الحكومة المصرية ميلا ملحوظا من التخطيط المبالغ فيه ، والسيطرة المبالغ فيها كذلك .. جزئياً ، فقد نجح هذا التخطيط المبالغ فيه من الرغبة فى تعظيم الامكانية التنموية للموارد القائمة فى أقصر وقت ممكن . وهو يعكس أيضاً التوجه الاشتراكى للنظام وبالمثل ميل السياسيين والمخططين المصريين لتعويض نواحى النقص الواضحة للبيروقراطية عن طريق إجبار الوحدات البيروقراطية على أن تعمل داخل نطاق ضوابط وخطط صارمة . مع ذلك ، فإننا نجد أن هذه الضوابط والخطط جامدة للغاية ومعقدة للغاية أيضاً . ولذلك فإنها قد خنقت البيروقراطية عن طريق تحديد نطاقها فى إصدار القرارات غير المركزية وبطلب مستويات من التآزر والتوقيت فى الإنجاز لا تستطيع البيروقراطية إنجازها(*) . ولأن البيروقراطية قد أحبطت بواسطة المطالب والضوابط المتزايدة فإننا نجدها قد تراجعت لتحتمى وراء حائط الروتين واللوائح . وبالنظر إلى التأثير الموهن للضوابط المتزايدة المفروضة على شركات القطاع العام كتب سمير يوسف قائلا :

« إن هذا النمط من الضوابط يشجع على الجمود فى تطبيق القواعد واللوائح وذلك لتجنب المساءلة فى النهاية من قبل كبار موظفى المؤسسة حتى لو أدى هذا الجمود إلى الخسارة . ويمكن أن يصبح هذا المدخل ، وهو الذى يعتبر امتداداً لنظام العمل فى البيروقراطيات الحكومية قاتلا ومسببا للانهيار فى المشروعات المنتجة . فإذا

(*) ويعمق هذا الاتجاه أن غالبية القيادات البيروقراطية التى تم تعيينها خلال هذه الفترة كانت ذات طبيعة عسكرية بالأساس وندرك أن الثقافة العسكرية تؤكد على بعدين : الأول مركزية الأوامر ، والثانى درجة عالية من الانضباط والصرامة فى تنفيذ الأوامر الأمر الذى أعاق قدرة البيروقراطية المصرية على التجديد والابداع خلال هذه الفترة .

منحت شركات القطاع العام استقلالا كافياً ، وتحررت من نظام القواعد واللوائح المرهقة فإن ضبطها أو تنظيمها يمكن أن يعتمد على النتائج التى تحققت »[١٢] . وقد عطلت حرب يونيو ١٩٦٧ التخطيط المركزى الذى جسدته الخطة الخمسية ثم عطلته بعد ذلك سياسات الانفتاح فى السبعينات من هذا القرن ، وهى السياسات التى أنتجت مزيجاً فريداً من التخطيط المركزى فى القطاع العام وسياسات الحرية الاقتصادية فى القطاع الخاص . وإلى حد كبير فإن هذا الخليط من سياسات التخطيط والحرية الاقتصادية قد نقل لمصر أسوأ ما فى العالمين : الاشتراكى ذى التخطيط المركزى ، والحر الذى يعتمد على قوانين السوق[١٣] .

وقد كان الرئيس مبارك على وعى بتأثير الضغوط السياسية التى أضعفت الإنجاز البيروقراطى ، ومن ثم فقد أصدر أخيراً التوجيهات لتخفيف التدخل السياسى فى شركات القطاع العام . ومن بين موضوعات كثيرة حظر الرئيس مبارك على الوزارات إصدار أية قرارات جديدة تعوق الاستقلال الادارى لمشروعات القطاع العام . وبالمثل فقد أصدر تعاليمه إلى الوزارات لمنح مديرى شركات القطاع العام القدرة على ترشيد مهاراتهم الإنسانية بواسطة الاستخدام الموجه لآليات الحوافز والعقوبات . وبرغم أن هذه خطوات صغيرة يتم بواسطتها التصدى لمشكلة كبيرة ، غير أنها تشكل تسليماً بالمشكلة ، ثم هى فى النهاية خطوات فى الاتجاه الصحيح .

بيئة البيروقراطية فى مصر : المتغيرات المتعلقة بالجماهير

تعتبر الجماهير هدف النشاط البيروقراطى . ويعتبر الجمهور فى دول العالم الثالث كمصر البؤرة الأولى للتحديث الاجتماعى والاقتصادى أيضاً . وتعتبر البيروقراطية هى الجهة التى عليها أن تبيع التنمية للجماهير وتشجع على مشاركة الجماهير فى تحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية للدولة . وكجزء أساسى من هذه العملية فإن على البيروقراطية أن تجسد القدوة فى بناء ثقة الجماهير فى الحكومة إزاء أنها ينبغى أن تقنع الجماهير بأن الحكومة يمكن أن تحل المشكلات الاجتماعية والاقتصادية التى تواجه الدولة ومواطنيها . وترتبط قدرة البيروقراطية على أداء دور دينامى فى العملية التنموية بصورة معقدة حينئذ بمستويات الصدق والثقة بين البيروقراطية ، والجمهور المتعامل معها . فالبيروقراطية التى تشجع على شك الجمهور ومقاومته فى كل لحظة سوف تجد مهمتها صعبة فى الحقيقة . وبسبب محورية علاقات كل من الجماهير والبيروقراطية بالتنمية الاقتصادية فى مصر فإننا سوف نقترب من هذا الموضوع من خلال منظورين . إذ سوف تركز المناقشة الحالية لبيئة الجمهور على الأنماط التاريخية للتفاعل بين البيروقراطية والجماهير . وسوف يفحص الفصل السادس بدوره اتجاهات البيروقراطية نحو الجمهور .

يبدأ التاريخ الحديث للبيروقراطية بحكم محمد على ومحاولته لتحويل مصر إلى قاعدة عسكرية لطموحاته الاستعمارية . وقد كان معظم كبار الموظفين الحكوميين خلال هذه الفترة من أصول مملوكية وتركية . وبسبب أصولهم الأجنبية فقد تبنوا قيم

بلاط محمد على واتحدوا بها . وبشكل جماعى شكلت الصفوة السياسية والبيروقراطية وحدة واحدة مكرسة لحكم الجماهير . وكما وصف لين Lane هذه الفترة فى مؤلفه « أخلاق وعادات المصريين المحدثين » .

حيث قال : كانت الخدمات قليلة والضرائب كثيرة(١٤) . وكان موظفو الحكومة متعسفين متقلبين ومتهربين . وقد كانت عدم ثقة الجماهير فى البيروقراطية استجابة رشيدة لكل حقائق هذه الفترة ، حيث كان الخداع والاحتيال وسيلة للبقاء .

وبمجيء فترة الحكم البريطانى شجع المصريون على الدخول فى الخدمة الحكومية أثناء محاولة بريطانيا إمداد ورثة محمد على الأقل طموحاً بأسس الدولة الحديثة . ومن ثم فقد تأسست النظم التعليمية لتجهيز أسس المهن البيروقراطية . وفى الحقيقة تأسست خلال هذه الفترة لأول مرة فى مصر العلاقة بين الجامعة والخدمة الحكومية ، وهى العلاقة التى وصلت إلى حدها الأقصى فى سياسة ناصر لتعيين الخريجين(*) فقد كان على معظم المصريين لكى يلتحقوا بالبيروقراطية خلال هذه الفترة أن يكونوا من أبناء الأرستقراطيين أو ملاك الأرض الذين كانوا يتطلعون لأن يضعوا أولادهم على طريق السلطة والأمان الاقتصادى . وقد تزايد أيضاً الاندفاع نحو البيروقراطية بسبب الندرة المتزايدة للأرض وغياب قطاع صناعى قوى . فقد كان الاختيار محدوداً أمام كثير من أبناء الطبقات العليا إذا لم يكن أمامهم سوى الالتحاق بالمهن البيروقراطية . فبعد الانتهاء من دراساتهم الجامعية فإنهم يتحولون إلى البيروقراطية بصورة طبيعية كما يتحول النهار إلى الليل . ومع ذلك فقد ظلت الفجوة بين البيروقراطية والجماهير كبيرة ، حيث استبدل فقط أبناء إحدى الارستقراطيات بأخرى .

وقد كان على ثورة ١٩٥٢ أن تغير جذرياً التركيب الاجتماعى للبيروقراطية . فقد حول التعليم المجانى بالإضافة إلى سياسة تعيين الخريجين البيروقراطية إلى نظام يستند إلى الجماهير حتى ولو كان كبار موظفى هذا النظام من الشرائح التى تلقت تعليماً عالياً فى المجتمع المصرى . وبدون شك فقد استمرت المهن البيروقراطية هى المصدر الأول للأمان الاقتصادى والسياسى بالنسبة للمصريين المتعلمين . وفى ظل الاشتراكية فإن بدائل العمالة بالنسبة للمتعلمين كانت فى الحقيقة محدودة بدرجة أكثر مما كان عليه الأمر فى ظل الحكم الملكى . وقد استعادت المراكز البيروقراطية أيضاً هيبتها التقليدية فى عين الجمهور العام ، وهى الحالة التى تعكسها الحكمة الشعبية الشائعة القائلة « إن فاتك الميرى اتمرغ فى ترابه » .

(*) لا نستطيع ان نعتبر سياسة ناصر لتعيين الخريجين خاطئة بالجملة ، ولكنه كان من الممكن لهذه السياسة أن تؤدى دورها بفاعلية لو حدثت مواءمة بين مخرجات التعليم الجامعى من ناحية واحتياجات التنمية من ناحية أخرى . هذا بالاضافة إلى انه كان من الضرورى توزيع خريجى الجامعة على قطاعات إنتاجية وايضاً للقيام بوظائف إنتاجية فى نطاق الريف مثلا . لكن ما حدث هو ان أصبحت البيروقراطية المصرية هى الوعاء الذى يستقبل كل خريجى الجامعة بغض النظر عن الملاءمة او التوزيع الملائم .

« المترجم »

وقد توترت العلاقات بين البيروقراطية والجماهير خلال فترة ناصر نتيجة اللامبالاة التى لا سبب لها Casualness من جانب كثير من الموظفين . وقد تأثرت هذه اللامبالاة بكل من سياسة تعيين الخريجين التى تجعل من التعيينات البيروقراطية « حقاً » لخريجى الجامعة مثلما تأثرت بالمثل بالتشريع الاشتراكى الموازى الذى جعل من الصعب للغاية بالنسبة للمشرفين أن يفصلوا موظفيهم من وظائفهم بمجرد تعيينهم . وقد أدى نمو هذه الاتجاهات فى ارتباطها بالاضطرابات البنائية التى سببها الاندفاع نحو الاشتراكية إلى انهيار حاد فى مستوى الخدمات البيروقراطية . وأكثر من ذلك ، فقد كان من الممكن إدراك الانهيار فى الخدمات بالنظر إلى الخطب الناصرية عن الرفاهية . فقد أثارت وعود ناصر عن جنة الاشتراكية زيادة فى توقعات الجماهير التى لم تستطع البيروقراطية ببساطة إشباعها . وأصبحت الجماهير بذلك تطلب ما هو أكثر ولا تحصل إلا على القليل .

وبانهيار نوعية الإنجاز البيروقراطى خلال المرحلة الاشتراكية ، انهار التحالف القائم منذ وقت طويل بين البيروقراطية والصفوة السياسية الأمر الذى أدى إلى قيام تحالف ضمنى بين الصفوة السياسية والجماهير حيث بدأ كلاهما ينظر إلى البيروقراطية باعتبارها العقبة الرئيسية أمام تحقيق حلم ناصر الاشتراكى .

وقد تحسنت العلاقات بين الجماهير والبيروقراطية قليلاً خلال فترة السادات . وظل التحالف بين الجماهير والصفوة السياسية قوياً ، بل إننا نجد أن السادات نفسه قد قاد الهجوم على البيروقراطية . فى هذه الفترة هاجر كثير من أكثر موظفى البيروقراطية خبرة إلى القطاع الخاص أو إلى دول البترول الأمر الذى أدى إلى انخفاض مستوى الخدمة العامة . وقد عانت اهتمامات البيروقراطية بالخدمة العامة أيضاً من الفجوة المتزايدة بين المرتبات فى القطاع العام وبين المرتبات فى القطاع الخاص . وأصبح من الصعب أن ترتبط المعنويات بأداء الخدمة العامة .

ومن ثم تعتبر البيئة الجماهيرية التى واجهت البيروقراطية المصرية خلال المرحلة الثانية لعصر مبارك ، بيئة تتميز بقدر كبير من الشك إذ بقى التحالف الضمنى الذى ظهر خلال نظام ناصر بين الصفوة السياسية والجماهير قوياً للغاية . حيث ظلت البيروقراطية هى كبش فداء الأزمات الاقتصادية والاجتماعية خلال العقود الأربعة الماضية . ولسوء الحظ لم يكن استخدام البيروقراطية كطفل يضرب بالسياط لمسئوليته عن مشاكل مصر الاجتماعية والاقتصادية بدون تكاليف . وعلى خلاف ما سبق وجدنا الرئيس مبارك يتقدم للجمهور المصرى حاثاً إياه على الثقة فى بيروقراطيته ، وفى قدرتها على حل مشكلات الجماهير الاجتماعية والاقتصادية . وهو فى الواقع ، يطالب الجماهير أن تنحى جانباً أجيالاً من الشك وأن تقبل البيروقراطية باعتبارها وسيلة للخلاص القومى غير أن الجماهير ظلت مترددة فى أن تفعل ذلك .

وقبل أن ننتقل إلى الموضوع التالى ينبغى التأكيد على أن التفاعل بين البيروقراطية والجماهير يعتبر عملية ذات بعدين . فقد تزايدت مطالب الجماهير فى مواجهة البيروقراطية بصورة ثابتة خلال العقود الأربعة السابقة من عمر الثورة المصرية . وأكثر من ذلك ، يوجد دليل محدود على أن مطالب الجماهير قد قوبلت

بزيادة الدعم والتعاون البيروقراطى . على العكس ، فقد أفرخت الثقافة الاشتراكية فى الخمسينات والستينات من هذا القرن اتجاهاً من الاعتماد العام على الخدمات الحكومية . فما كان ينجزه مواطنو مصر فى الماضى لأنفسهم أصبحوا يطلبونه من الحكومة . وبأسلوب مماثل ، فإذا كانت البيروقراطية المصرية معرضة للاتهام بالمحسوبية والفساد فإن أحد تفسيرات هذا اللوم يكمن فى الدافع الشائع بين الجماهير لتجاوز القواعد الحالية بحشد الأصدقاء والأقارب فى البيروقراطية لكى ينفذوا أوامرها[١٥] .

بعض المتطلبات السلوكية للبيروقراطيات التنموية

حققت أدبيات الإدارة العامة ، والتنمية الإدارية والتنمية السياسية مستوى عالياً من الاتفاق حول أربعة خصائص سلوكية ينبغى أن تتحلى بها البيروقراطية إذا رغبت فى أن تصبح أداة فعالة فى التنمية وهى الدافع Drive ، التجديد innovation ، والمرونة Flexibility والألفة Rapport مع الجماهير[١٦] . ولا يفترض تسجيل هذه المتطلبات Requisites أن وجودها يقدم شرطاً كافياً للتنمية . مجرد تسجيل المتغيرات لا يفترض تحديد ما هو القدر الضرورى للتنمية وما هو الأسلوب الذى يجب أن تتفاعل به المتغيرات المطلوبة فى إطار عملية التنمية أيضاً . وفى أحسن الأحوال ، فإن تسجيل المنغيرات التى يعتقد فى أهميتها بالنسبة للعملية التنموية ليس سوى الخطوة الأولى فى بناء النظرية ، وخطوة محدودة فى هذا الصدد . ومع ذلك ، فهى بداية ، تقدم الأساس لفحص مشكلات البيروقراطية المصرية فى إطار يستند إلى خبرات الدول الأخرى ، ومن شأن ذلك أن يساهم فى التراث العام المتعلق بالتنمية السياسية أو الادارة المقارنة .

الحـافز Drive

يتراءى الحافز أو الطاقة الكافية لتنفيذ المهام المعينة بالأسلوب ، وفى الوقت الملائم قائمة الخصائص البيروقراطية المطلوبة من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية . فمن الصعب أن نتوقع أن تلعب البيروقراطية الكسولة ـ التى تجد من الصعب الحفاظ على درجة التلاؤم مع الأنشطة المطلوبة للحفاظ على الحالة الراهنة ـ دوراً ديناميأً فى مجالات التنمية الاجتماعية والاقتصادية . وبوضوح يمكن أن تتعاظم قدرة البيروقراطية على أن تلعب دوراً ديناميأً فى العملية التنموية من خلال كادر ملائم من الأفراد المزودين بإحساس عميق بالدافع إلى الإنجاز أو بأخلاقيات العمل . وينبغى أن يأمل الانسان أيضاً فى إمكانية أن تتغلغل قيم الانجاز فى ثقافة العمل أو دينامية الجماعة الخاصة بالبيروقراطية . ومن الواضح أن البيروقراطية التى يتميز موظفوها بالقدرة العالية على الانجاز تمتلك الفرصة الأفضل لأداء دور قوى فى العملية التنموية من البيروقراطية التى ينظر موظفوها إلى واجباتهم باعتبارها مفروضة على

وقتهم ، والذين يمضون ساعات عملهم فى قراءة الصحف ، أو فى الثرثرة مع أصدقائهم ، ويقضون مهام أو احتياجات الأسرة . وفى أقل الاحتمالات تتطلب الحاجة إلى الحافز أو الطاقة بيروقراطية متخصصة فى إنجاز مهامها إذ تعتبر اللامبالاة عدواً للتنمية . فإذا لم تكن الطاقة أو الحافز حاجزاً فى البيروقراطية فإن الوسائل الدافعية Motivational Techniques ينبغى أن تتطور وتتحسن لتقدم الحافز أو الطاقة التى تتطلبها العملية التنموية .

التجديد Innovation

مثلما ترتبط البيروقراطية بالحافز أو الطاقة فإنها تتصل أيضاً بالحاجة إلى التجديد والقدرة على تحمل المخاطرة . فإذا حاولنا صياغة هذه القضية ببساطة ، فإننا نجد أنه كلما كان الدور الذى على البيروقراطية أن تلعبه فى التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع كبيراً كلما كان من الجوهرى بدرجة أكثر أن يمتلك أعضاء البيرواقطية القدرة على اكتشاف مداخل جديدة وحديثة لمعالجة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية التى تقلق المجتمع بصورة مستمرة . وبنفس القدر من الأهمية فإنه ينبغى أن يرغب أعضاء البيروقراطية فى تحمل المخاطر الضرورية لكى يروا أن أفكارهم أصبحت سياسة . وينبغى التأكيد على أن التجديد ليس مجرد مجال لفاعلية المخططين الذين يحتلون قمة التدرج البيروقراطى . إذ ينبغى أن يتغلغل التجديد فى الجهاز البيروقراطى بكامله حيث تقف المستويات الدنيا للبيروقراطية على خط الهجوم الأول لتنفيذ السياسات وهو الموضع الذى تكون فرص التجديد فى نطاقها أكثر وضوحاً وأكثر سهولة . وبالمثل ، ينبغى أن يرغب الرؤساء والمشرفون Supervisors فى تنفيذ التجديدات التى يقترحها مرؤوسوهم ، وأن ينقلوا الأفكار الجديدة إلى قمة التدرج الادارى .

المرونة Flexibility

تمثل المرونة المطلب البيروقراطى الثالث من أجل التنمية . إذ تكون البيروقراطيات المرنة فى وضع أفضل عادة لتأكيد تآزر تنفيذ المشروعات أكثر من نظائرها الأقل مرونة . وهى تستخدم أيضاً المهارات المتيسرة بفاعلية أكثر من البيروقراطيات الجامدة ، حيث تميل بصورة عامة إلى تحسين مناخ العلاقات العامة عن طريق اختصار فترة انتظار البشر المتعاملين معها لقضاء حاجاتهم ، بغض النظر عن ضآلتها ، وذلك فى مواجهة كبار الموظفين بأعبائهم الكثيرة ووقتهم المحدود ، وتعظم المرونة البيروقراطية أيضاً تدفق الأفكار داخل البيروقراطية ، ومن ثم فهى تيسر كلا من نقل التكنولوجيا وتجديدها .

ومن منظور سلوكى تتميز البيروقراطيات المرنة برغبة الرؤساء فى تفويض السلطة لمرؤوسيهم ، ورغبة المرؤوسين لتحمل المسئولية التى فوضت إليهم . وتتميز أيضاً بالحد الأدنى من الروتين وبالتدفق السلس للاتصالات بين الوحدات البيروقراطية وفى داخلها .

الألفة مع الجمهور Rapport with the Public

فى تحديد المتطلبات التنموية للبيروقراطية فإنه من الصعب المبالغة فى التأكيد على الحاجة إلى التعاون بين البيروقراطية والجمهور الذى يفترض أنها من الناحية الظاهرية تخدمه . وكما لاحظنا فى مناقشة سابقة، هل مفروض على البيروقراطية أن تبيع التنمية لمواطنيها الذين قد يخاف الكثير منهم التغيير أو يعاديه . وفضلاً عن ذلك ، فلكى تكون برامجها فعالة ، فإن على البيروقراطية أن تشجع التعاون مع الجمهور . وفى أفضل الأحوال فإن تنفيذ جهود البيرواقراطية لبرامجها فى نطاق جمهور معاد سوف يتميز بكونه بطيئاً حتى تصل إلى تحقيق أهدافها . وينبغى أن نلاحظ أيضاً أن الحاجة إلى الألفة مع الجمهور تميع الخط الفاصل بين الأدوار التنموية للبيروقراطية أو تلك التى تهتم بالحفاظ على البقاء ، ذلك لأن الموارد والطاقات البيروقراطية محدودة . ويستوعب افتقاد تعاون الجماهير فى أداء البيروقراطية لوظائفها المتعلقة بالحفاظ على بقاء الموارد والطاقات التى قد تكون ميسرة للتنمية من ناحية أخرى .

متغيرات هامة أخرى

بالإضافة إلى المتغيرات السلوكية الأربعة التى ناقشناها سابقاً يبدو أن القدرة التنموية للبيروقراطية تتأثر بالمثل بمتغيرات سلوكية أخرى . وعلى سبيل المثال تلعب مسائل الرضاء الوظيفى والمحسوبية دوراً بارزاً فى كثير من التحليلات التى تتناول السلوك البيروقراطى فى مصر . ومع ذلك يفتقد التراث النظرى المتصل بالبيروقراطية الاتفاق حول هذه الموضوعات ، ومن الصعب أن نضعها فى نطاق اللزوميات البيروقراطية Prerequisites ، وفى نظر كثير من الدراسين ، يقلل الرضاء الوظيفى المنخفض مستوى الانجاز عن طريق فرض اللامبالاة على الموظفين ، وأيضا بتأكيد المعنويات المنخفضة للجماعة . وبتخفيض الاهتمام برضاء الجمهور ، وبخلق درجة عالية من التحول Turn Over داخل البيروقراطية . ويعتبر المتغير المحورى بالنسبة للآخرين مثل فريدريك هيرزبرج Fredrick Herzberg ، ليس عدم الرضاء الوظيفى ، ولكنه الرضاء الوظيفى . فبينما لا يناقش هيرزبرج إمكانية أن تقلل المعنويات المنخفضة من الانجاز ، نجده يؤكد أن مجرد القضاء على الخصائص السلبية للوظيفة قد لا يكون كامناً لزيادة الانتاج . وقد درست الدافعية ـ حسبما يذهب هيرزبرج ـ بواسطة مؤشرات الرضاء الوظيفى(١٧) . ويناقش الفصل الخامس هذا الفرض بقدر من التفصيل .

وبنفس الأسلوب ، فإن على الإنسان مبدئياً أن يؤكد أن المحسوبية وأشكالها المختلفة كالواسطة Interventionism محاباة الاقارب Nepotism كما يقال ـ تعطل الإنجاز البيروقراطى بإضعاف منطق التوظيف المستند إلى الاستحقاق وعمليات التقييم كما تتأثر بانخفاض ثقة الجمهور فى موضوعية . نزاهة البيروقراطية . وتفرض مشكلات المحسوبية (والفساد) أيضاً جمود البيروقراطية بتأكيد الحاجة إلى

التصفيات Clearances العديدة والميكانيزمات البنائية الأخرى التى تؤسس لايقاف ما يعتبر مشكلة بنائية بالأساس . ومع ذلك يفترض موقف مضاد أن المحسوبية والفساد تسهل مشكلة الجمود البيروقراطى إذ تتجاوز المحسوبية الآثار الضارة للجمود البيروقراطية بنقل الانتباه من القنوات الرسمية إلى القنوات غير الرسمية للاتصال .

السلوك البيروقراطى والثقافة البيروقراطية فى مصر

أكد خطاب الرئيس مبارك إلى مجلس الشعب فى عام ١٩٨٥ أن البيروقراطية المصرية تعانى من العيوب فى كل من المجالات السلوكية الستة التى تم بحثها سابقاً ويتمثل الموضوع الرئيسى فى خطابه كما لاحظنا سابقاً ، فى الحاجة إلى الانتاج الأكبر بين المصريين عامة وفى نطاق الخدمة الحكومية بصفة خاصة(١٨) . فقد انتقد جمود البيروقراطية ورفض المسئولين تحمل المسئولية . وانتقد بقسوة أيضاً افتقاد الجمهور الثقة فى البيروقراطية وأكد على الحاجة الماسة لزيادة التعاون بين البيروقراطية والجمهور . وبالنظر إلى الحاجة إلى التجديد الأكبر وتحمل المخاطرة أعلن الرئيس مبارك أنه قد أصدر أمراً بضرورة تحميل المديرين ذوى السجل الذى يشير إلى الجرأة والشجاعة مسئولية إدارة شركات القطاع العام الأكثر كسلا .

وقد يختلف قليل من المصريين مع القضية التى تؤكد أن بيروقراطيتهم كسولة وجامدة وغير مجددة وفاسدة بسبب المحسوبية وافتقاد الاهتمام بالخدمة العامة حيث تعتبر هذه الملاحظات جزءاً لا يتجزأ من الحياة اليومية فى مصر . وبرغم ذلك يفترض بعض علماء الاجتماع المصريين أن المشكلة تقع على مستوى أبعد من مستوى السلوك الفردى بل أصبحت كامنة فى الثقافة البيروقراطية التى تحدد معايير السلوك البيروقراطى ، وهى الثقافة التى ينشأ فى إطارها الموظفون الجدد ، والتى من المتوقع أن يتكيفوا معها(١٩) .

وحسب هذا الرأى تتكون ثقافة البيروقراطية المصرية من سبعة مكونات على الأقل . وعلى رأس هذه القائمة نجد الاحترام البيروقراطى الكامل للسلطة . إذ يتبنى الرؤساء اتجاها متعاليا نحو مرؤوسيهم ، ويستجيب المرؤوسين بخنوع وتملق . وسوف يجد المرؤوسون الذين يسببون المتاعب أو يفتقدوا مطلب الخنوع Servility ، فرص نجاحهم أو ترقيهم المهنى محدودة . وقد ظهر تصوير بليغ للعلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين فى موضوع حديث نشر فى « الاجيبشيان جازيت » Egyptian Gazette حيث قال :

ليس من المدهش فى الحقيقة أن الموظف المصرى ينبغى أن يناضل بكل الوسائل الممكنة لكى يصبح مديراً أو مديراً عاماً لقسم من الأقسام بإعطاء اعتبار للجوانب المصاحبة لمثل هذه الوظيفة القيادية . وقبل كل شىء يمنح المدير مكتباً كبيراً مؤثثاً بصورة جميلة بأحدث الأثاث حيث يوجد التليفون الموضوع بصورة أنيقة إلى جانب مكتبه الكبير ، إلى جانب التكييف الكبير ..

ولا تقارن هذه الامتيازات المادية بأى حال بالامتيازات المعنوية التى تتحقق من هذه الوظيفة الفخمة ، ولا يتبارى صغار الموظفين فقط فى تفخيم خصائص الرجل رفيع المكانة والمعصوم من الخطأ ، ولكنهم أكثر من ذلك تواقون لتشويه سمعة أى شخص سبقه فى الوظيفة .

فبمجرد ترقية الموظف إلى وظيفة المدير فإنه يتوقف عن أداء أى عمل بناء . ويصبح اهتمامه الرئيسى متمثلاً فى استقبال المديح الذى يرفع إليه بلا تمييز من كل اتجاه ، وأن يبتسم بطريقة تنم عن التفوق والشهامة للتذلل الذى يقدم إليه بسخاء من زملائه السابقين .

وطبيعياً تنشأ هذه الحالة للأمور من نسق بيروقراطى فاسد نما وتأكد على مدى عدة سنوات كنتيجة للخوف الذى له جذوره العميقة فى قلوب صغار الموظفين تجاه رؤسائهم ، وفى الحقيقة يستفيد المديرون من هذا الخوف لفرض خضوع أكثر وتواضعاً على صغار الموظفين المتواضعين فعلا وأن ينتزعوا منهم كل خدمة ممكنة وكل قدر من المداهنة والتذلل .

وبهذا التجهيز الأخلاقى والادارى الذى يزين وظيفة المدير فإنه يصبح من الطبيعى أن يتنافس كبار الموظفين مع بعضهم البعض للحصول على هذه الوظيفة من خلال كل الوسائل المتاحة ، ولا تستبعد منها النفاق ، الرشوة ، والطعن فى الظهر ، والخداع وأسلوب الوجهين[٢٠] .

ومن المهم التأكيد ، على أن الاذعان الكامل للسلطة ، لا يعنى أن الأوامر المرتبطة بالوظيفة والتى يصدرها المدير سوف تنفذ بسرعة . فعلى العكس تماماً تتطلب الثقافة الموجهة نحو الاذعان أن يظهر المرؤوسون الاذعان فقط لرموز السلطة . ولكنه لا يتطلب أن يمارسوا العمل باجتهاد . إذ تتخم الثقافة المصرية الشعبية أو البيروقراطية باعتبارات الاذعان التى تنقل مظهراً كاذباً للخضوع فى حين تتجاهل كلية روحه حيث لم يذهب سوى أن مصر قد عاشت قروناً من السيطرة الأجنبية .

وتتمثل المكونات الثانية والثالثة للثقافة البيروقراطية فى المعايير إلى تحد الانتاج والمعايير التى تفرض اهتماماً مبالغاً فيه بأمن الوظيفة[٢١] . وتنعكس هاتان المجموعتان من المعايير فى الحكمة البيروقراطية الشائعة « إذا عملت كثيراً فسوف تخطىء كثيراً » . فمن السهل تحطيم أمان المركز البيروقراطى بسهولة بواسطة آثام أو أخطاء التفويض أكثر من آثام أو أخطاء الاهمال إذ يعتبر عدم بذل الجهد هو المعيار المتوقع . فهو معيار غامض ، وغير واضح ومن الصعب العقاب عليه . وهو يسبب فى الواقع مشكلات قليلة . ومن ناحية أخرى فإن التجديد والسعى العدوانى لتحقيق أهداف الوظيفة ، يخاطر بارتكاب الأخطاء ، بأن يخطو على أطراف أصابعه ، أن يعامل الرؤساء بتعجرف غير مقصود بإبراز كسل الرفاق والزملاء ، وبصورة عامة بإقلاق هدوء الروتين الوظيفى . ذلك لا يعنى افتراض أن كل الموظفين المصريين يفتقدون بعد النظر أو الدافع المطلوب للبيروقراطية الموجهة نحو التنمية . فالحال ليست على هذا النحو بوضوح . ومع ذلك فالمناقشات المتعلقة بالثقافة تركز على ما هو سائد وليس على الاستثناء .

ويبرز كل من الاهتمام الشامل بأمان الوظيفة ووجود معايير الجماعة المضادة للعمل بوضوح فى التحليلات السابقة للبيروقراطية والتى تضم دراسة مورو بيرجر Morroe Berger عن البيروقراطية أو المجتمع فى مصر Bureaucracy and Society in Egypt ودراسة نزيه الأيوبى عن البيروقراطية والسياسة فى مصر المعاصرة Bureaucracy and Politics in Contemporary Egypt[٢٢] . وتقدم فى الفقرة التالية عينة من التقييم اللاذع الذى قدمه الأيوبى لمعايير العمل فى مصر مأخوذة عن دراسته عن « التضخم البيروقراطى وعدم الكفاءة الادارية » .

كمتوسط عام تم تقدير الموظف المدنى المصرى باعتباره يعمل بجد لفترة تتراوح بين عشرين دقيقة وساعتين فى كل يوم عمل . ومن المتع الأخرى التى قد تقدم أيضاً ، أن ماسح الأحذية قد يمر على المكاتب ليقدم خدماته ، وفى بعض الأحيان قد يمر واحد أو أكثر من بائعى السلع الغريبة ، كأثواب الأقمشة الصوفية ، أو الصابون ، العطور ، والنفتالين ، ورباط الأحذية ، والدبابيس . وفجأة نشاهد اندفاعاً هائلا من المكاتب التى تهجر كلية . وفى ظرف ساعة أو أكثر تعود الوجوه السعيدة إلى الظهور محملة بالغنائم من الزيت واللحم والدجاج ، والزيتون ، والمواد المنظفة ، والصابون ، وأى شىء آخر متيسر فى هذا اليوم فى الجمعية التعاونية الاستهلاكية الخاصة بهذه المصلحة الحكومية[٢٣] .

ويركز المكونان الرابع والخامس من ثقافة البيروقراطية الحكومية على التطبيق الصارم للقواعد والمعايير المصاحبة لذلك والمقاومة للتغيير فى الروتين القائم . إذ يصبح سهلا اتباع الروتين والاجراءات القائمة فعلا . فهى تعوق الحوار أو المناقشة وتجنب المخاطرة الشخصية . وبسبب تعقد روتين وإجراءات البيروقراطية المصرية فإنه من السهل تقديم عذر قائم فعلا ومعقول لعدم الاستجابة لمطالب الرؤساء أو افراد الجمهور . إذ يقدم تعقد القواعد سيفا ودرعا فى مواجهة كليهما . وسوف تقدم التحليلات التالية قدراً من المعطيات الهامة حول هذا الموضوع .

ويمكن أن نجد المكون السادس لثقافة البيروقراطية المصرية فى تصرف موظفى البيروقراطية نحو الجماهير . إذ يميل موظفو البيروقراطية المصرية إلى النظر إلى أنفسهم باعتبارهم مانحى الخدمات وليسوا خدما للشعب . ويجد هذا الاتجاه جذوره فى المكانة التاريخية للبيروقراطية المصرية ، وبالمثل فى الحقيقة التى تؤكد أن البيروقراطية تمثل الشرعية الأكثر تعليما فى مجتمع نسبة التعليم فيه منخفضة . وأيا كان السبب فإن اتجاه السمو الذى تمارسه البيروقراطية نحو الجماهير يؤدى إلى عدم تعزيز الألفة بين الفريقين . وقد ناقشنا هذا الموضوع بنوع من التفصيل فى الفصل السادس .

ويشكل الوعى المؤسسى للبيروقراطية المكون السادس فى ثقافة البيروقراطية المصرية . إذ تؤكد معايير البيروقراطية على حماية أعضائها وتخفى أخطاءهم . وتقاوم البيروقراطية أيضاً الهجوم على امتيازاتها . وفى هذا الاطار ، نتذكر العبارة السابقة التى قالها مدير هيئة المعونة الامريكية فى مصر فيما يتعلق بمقاومة البيروقراطية المصرية لكل من القطاع المصرى الخاص ، ومبادرات برنامج هيئة المعونة الأمريكية فى مصر .

أصول الثقافة البيروقراطية فى مصر

بإيجاز ، تبدو الثقافة البيروقراطية فى مصر كما لو أنها تتناقض والمعايير والقيم التى ينبغى أن تمتلكها البيروقراطية إذا كان لها أن تلعب دوراً حيوياً فى العملية التنموية . فإذا تم تعديل المعايير والقيم القائمة الآن ، فإنه من الأساسى أن تعطى قدراً من الاعتبار لأصول هذه الثقافة .

من ناحية ، نجد جذور مكونات الثقافة البيروقراطية التى عرضت لها سابقا كافية فى التقاليد البيروقراطية الموقرة Venerated فى مصر ، وهى التقاليد التى ترجع إلى الفراعنة . إذ تعتبر المكانة الرفيعة لموظفى البيروقراطية ونظرتهم المتعالية إلى الجماهير من الملامح التاريخية للبيروقراطية فى مصر . وقد ساهم التراث الاجتماعى والتاريخى فى تأكيد سيطرة الرؤساء أو ذوى المكانة السامية وكذلك فى خضوع المرؤوسين . وفى الحقيقة ، يبدو أن أعراض السمو والخضوع قد تأسست بالنظر إلى ثلاثة تقاليد ثقافية وتاريخية . الأول ، إن حكام مصر سواء كانوا وطنيين أو أجانب حكموا المجتمع باعتبارهم حكاما مطلقين ، فقد كانت السلطة من حق الفراعنة ، الباشوات الملوك والرؤساء . فهى تتدفق من القمة إلى أسفل وتترك هامشا محدودا من التسامح بصياغة القرار ديموقراطيا ، سواء كان القرار سياسيا أو من طبيعة أخرى . والثانى ، أن جذور الثقافة المصرية أبوية بطبيعتها . إذ يعتبر الأب المصرى هو حاكم وسيد عائلته . ومن ثم ينظر إلى العلاقات بين الرؤساء والمرؤوسين فى البيروقراطية المصرية باعتبارها امتدادا منطقيا لأنماط العائلة المصرية التى ينشأ فيها الأفراد على الموافقة على السلطة المطلقة للأب . والثالث ، أن مصر قد حكمت بواسطة موجات متتابعة من الغزاة الأجانب ، ومن ثم يصبح سلوك الخضوع ـ حتى ولو كان ظاهريا ومخادعا ـ عنصراً أساسياً من أجل البقاء الشخصى .

ومع ذلك ، فلا نجد لكل معايير البيروقراطية المصرية أصولا فى التراث التاريخى لمصر . فقد أدى التوسع الدرامى للبيروقراطية خلال الفترة الاشتراكية إلى أن كثيراً من كبار الموظفين شغلوا مراكز يفتقدون التأهيل الملائم لشغلها . وقد وجد هؤلاء الأفراد أنه من الملائم تعويض افتقادهم للمؤهلات وقابلية مكانتهم الموروثة للانثلام عن طريق الاذعان لمن هم أعلى منهم ، عن طريق التمسك الصارم بالقواعد وتجنب المسئولية التى قد تكشف عن عيوبهم وقد استمر التضخم البيروقراطى ، إذا استخدمنا تعبير نزيه الأيوبى ، خلال عصر السادات ، حيث امتدت التيارات التى بدأت خلال حكم أسلافه[٢٤] .

وقد تأكدت المعايير البيروقراطية أيضاً بواسطة سياسات التوظيف التى اتبعتها الحكومات التالية للثورة . فقد جعلت توجهات الرفاهية فى المرحلة الناصرية وسياسة تعيين الخريجين المصاحبة لها ، الوظائف البيروقراطية حقاً مكتسباً للخريجين ، حقاً إقطاعياً معيناً لهم بالنظر إلى حصولهم على الدرجة الجامعية ، ولا يعتبر الحصول على الوظيفة البيروقراطية ، أو تحقيق الأمان الوظيفى فى هذه الوظيفة سبباً للانجاز أو الخدمة العامة . وعلى سبيل التوضيح ، وجه أحد أسئلة استبيان مسح الأهرام إلى المستجيبين لتحديد أصدقائهم وأقاربهم الذين نصحوهم بالامتيازات الأساسية للمهن

جدول رقم ٢ ـ ١
يوضح امتيازات المهن البيروقراطية
عدد العينة = ٦٣٧ وغير المستجيبين = ٢

السؤال : حينما يناقش اقاربك واصدقاؤك الخدمة الحكومية ، ما هى الامتيازات التى يتحدثون عنها ؟

الامتيــاز	٪
١ ـ انخفاض ساعات العمل	١٧,٠
٢ ـ الحد الأدنى من المسئولية	٥,٣
٣ ـ الدخل الثابت	٢٥,٧
٤ ـ العمل السهل	٨,٣
٥ ـ دائم	٢٥,١
٦ ـ الأجازات الملائمة	١,١
٧ ـ انخفاض مستوى المنافسة	١,١
٨ ـ الهيبـة	٢,٤
٩ ـ عدم وجود التزامات	١٢,٩
١٠ ـ اخــرى	١,١
المجمــــوع	٪١٠٠

البيروقراطية قبل الدخول فى الخدمة الحكومية . وتتحدث النتائج التى وردت فى الجدول رقم ٢ ـ ١ عن نفسها . حيث نجد أن نسبة كبيرة من المستجيبين قد دخلوا البيروقراطية ولديهم استعداد اللامبالاة .

وعلى سبيل التعرف على الخلفية المتعلقة بذلك ، فإنه ينبغى ملاحظة أنه من الممكن الدخول فى الخدمة الحكومية بوسائل عديدة لعل أبرزها امتحانات المسابقة والتعيين ، وسياسة تعيين الخريجين والواسطة . أما الأشخاص الذين عليهم أن يدخلوا الخدمة الحكومية عن طريق التخرج فى الجامعات المصرية والمدارس العليا (الذين يحصلون على مراكز من مستوى أقل) ، فإن عليهم أن ينتظروا حتى تعلن وزارة العمل عن الوظائف المتيسرة بالنسبة لأعضاء شريحة محددة من الخريجين . وتستغرق هذه العملية فى الغالب ثلاث سنوات أو أكثر ، وعلى سبيل المثال فإن فرص العمل لخريجى عام ١٩٨٨ من المحتمل إلا يعلن عنها إلا فى عام ١٩٩١ ، وربما بعد ذلك . وحينئذ تعين وزارة العمل طالبى الوظائف فى وظائفهم فى مختلف أرجاء المجتمع بواسطة عملية ذات طبيعة عشوائية فى معظم الأحوال .

وقد يتجاوز طالبو الوظائف سياسة تعيين الخريجين عن طريق دخول مسابقات التعيين التى تنظم مستقلة عن وزارة العمل بواسطة مختلف الوزارات أو المؤسسات العامة . وتساعد الواسطة على تجاوز كل من سياسة تعيين الخريجين وعملية امتحان المسابقة . وكما تحدد فى الجدول رقم (٢ ـ ٢) مثل المستجيبين فى عينة مسح الأهرام كل الفئات الثلاث الرئيسية مع ارتفاع نسبة المعينين من الخريجين . وسوف تختبر الأقسام الأخيرة من التحليل تأثير التعيين على الانجاز .

جدول رقم ٢ ـ ٢ يوضح

أساليب التعيين(*)

عدد أفراد العينة = ٦٣٧ عدم المستجيبين = ٧

السؤال : أى من الأساليب التالية أكثر أهمية فى تأمين وظيفتك فى الخدمة الحكومية .

أسلوب التعيين	٪
١ ـ سياسة تعيين الخريجين	٤١,٣
٢ ـ الواسطة أو التأثير	١٠,٣
٣ ـ القنوات العادية	٤٤,٦
٤ ـ أخـــرى	٣,٨
المجمـــوع	١٠٠

وتنطبق الملاحظات السابقة والمتعلقة بأصول الثقافة البيروقراطية بالنسبة للوحدات البيروقراطية فى الوزارات ، وعلى الوحدات البيروقراطية فى القطاع العام . ومع ذلك ، فينبغى أن نلاحظ أن القطاع العام قد أسسه نظام ناصر ، حيث تحمل هذا القطاع التأثير الكامل لسياسات التعيين والترف الاشتراكى . وفى هذا الاطار يؤكد سمير يوسف أن مصر قد دخلت المرحلة الاشتراكية وهى تفتقد كلية الشريحة الادارية المتخصصة والقادرة على أن تدير مشروعات القطاع العام بفاعلية . ويؤكد سمير يوسف منطلقا من أعمال ماكس فيتر Max Weter أن المشروعات فى المجتمعات الرأسمالية قد تطورت من الملكية الفردية أو الشركات التى يسيطر عليها الملاك أو الشركاء إلى المؤسسات الكبيرة العامة (أو الخاصة) ، التى يديرها مديرون متخصصون من خارج جماعة الملاك . وقد صاحبت هذه العملية تغيرات فى مهارات وسيكلوجيا المديرين المحترفين ، أكثرها بروزاً كان التطور من النزعة الأبوية إلى التقدير اللاشخصى للانجاز الادارى المستند إلى تحقيق الأرباح . وهو يؤكد ، أن هذا التطور كان يجب أن يحدث مع بداية تطبيق الاشتراكية فى مصر . حيث كان الاطار الادارى المتيسر فى مصر حينئذ « أبوياً Patriarchal » بالأساس . إذ نظر المديرون إلى المؤسسات التى يديرونها باعتبارها امتدادا لملكياتهم العائلية[٢٥](**) . وقد لاحظ يوسف أيضاً أن التوسع السريع فى القطاع الصناعى قد استنفذ بسرعة مجموعة المديرين الموجودين ، الأمر الذى حتم على الحكومة بصورة ملحة أن تعتمد على العسكريين ، وبعض كبار الموظفين فى بيروقراطية الوزارات لشغل وظائف الادارة الشاغرة(***) . وتعتبر هذه قضية هامة ، بالقدر الذى تشكل فيه حلقة هامة للصلة بين وحدات البيروقراطية الأساسية للوزارات وبين مؤسسات القطاع العام .

(*) قصر هذا السؤال على المستويات الادارية الدنيا والوسطى من المستجيبين .

(**) هذه الظاهرة لها جذورها العميقة فى إطار الواقع المصرى ، إذ نجد أن الطبيعة الجماعية والأبوية للسياق الاجتماعى تنتقل إلى نطاق الوظيفة العامة ، والموظفين العموميين ، الذين يشكلون فى الغالب طبقة فوق المجتمع ، طبقة تفضلها خصائصها العامة المتميزة ، كالتعليم والحياة الحضرية ، والانتماء إلى شرائح اجتماعية متميزة نسبياً . هذه الطبقة عادة ما تتعامل مع الوظيفة العامة باعتبارها ملكية خاصة . ومن ثم تمارس سلوكيات المحسوبية والرشوة ، باعتبارها من السلوكيات المرتبطة بهذه النظرة إلى الوظيفة « المترجم » .

(***) انتشر فى مصر ـ خلال المرحلة الاشتراكية وما زال ـ نمط من الادارة الذى يستند إلى مديرين من ذوى الثقة الذين يختارهم النظام السياسى لادارة بعض الوحدات الادارية ، وغالباً ما كان يختار هؤلاء المديرون من العسكريين أو المدنيين ذوى الولاء للنظام القائم ، أو الذين يدافعون عن توجهاته الأيديولوجية ، وفى مرحلة تالية كانت هذه الوظائف تمنح لبعض المقربين إلى ذوى السلطة ، أو يستخدم كمكان للإبعاد ، والنتيجة أن المناصب القيادية لكثير من المؤسسات كانت تشغل بواسطة من لا تأهيل لهم . « المترجم » .

ويضيف سمير يوسف أيضاً تحليلاً سابقاً للثقافة المصرية قدمه سعد الدين ابراهيم ، وافترض فيه أن ثقافة العمل المصرية متخمة بالخضوع Submissiveness ، والقدرية Fatalism ، وافتقاد روح عمل الفريق ، وجمود الاتجاهات الطبقية ، والنزعة العائلية والاعتماد التكنولوجي ، على الغرب(٢٦) . وتركز القضية الأخيرة على افتقاد التجديد التكنولوجي المحلي . ويختتم سمير يوسف تحليله للثقافة الادارية (وثقافة العمل) في مصر مفترضاً أنه :

« بعد الثورة مباشرة ، وخلال موجات التأسيم ، كان الولاء السياسى هو أهم معايير الانتقاء . وفى حين أنه من المنطقى أن توافق على أن المديرين المصريين قد أصبحوا أكثر احترافاً كلما حصلوا على خبرة أكثر ، فإن البيانات المتيسرة تفترض أيضاً أنهم لم يكونوا أكثر احترافاً فى تطبيق المنهج العلمى فى عملهم . وما زال من الممكن أن خلفية معظم كبار المديرين المصريين قد مارسوا تأثيراً واضحاً على مديرى الخط الثانى . وعلى سبيل المثال ، فقد وجد أن كبار المديرين وأعضاء مجالس الادارة ، مثل هؤلاء الذين بدأوا سلمهم المهنى فى الحكومة ، سياسيون فى سلوكهم بصورة ملحوظة .

فرض الثقافة البيروقراطية فى مصر

يبدو أن الثقافة البيروقراطية مفروضة بسبب عديد من العوامل . ونبدأ بالقول بأن كثيراً من القوى التى شكلت أساساً ثقافة البيروقراطية فى مصر ما زالت فعالة . وبالتأكيد قد تحتوى قائمة هذه العوامل المستمرة على سياسة تعيين الخريجين ، مستويات الرواتب المنخفضة ، الأمان الصارم للوظيفة ، ومعظم المشكلات البنائية والبيئية التى حددناها قبل ذلك .

وباستطاعة الإنسان ، ثانياً ، أن يبرهن بدقة على أن الإحساس بالحرمان النسبى (الحقيقى) ، الذى ينتج عن التباين المتعاظم فى أبنية الأجور للقطاعات الحكومية والخاصة قد أعاد دعم المعايير الثقافية القائمة عن طريق تأسيس أزمة فى المعنويات البيروقراطية .. قد أفسدت أيضاً الثروة الجديدة للقطاع الخاص الهيبة التقليدية للبيروقراطية ، وهو الظرف التى اتضح بواسطة الميل الحديث للعائلات البيروقراطية لتأسيس تحالفات زواجية مع القطاع الخاص ، بدلا من تأسيسها داخل القطاع الحكومى . وعلى الجانب الايجابى ، فقد جعل الانفتاح ـ بالطبع ـ من السهل أيضاً بالنسبة لموظفى الحكومة الحصول على وظائف ثانية أو إضافية .

وثالثاً ، تخضع البيروقراطية للهجوم من كل الجوانب . فهى تخضع للهجوم من جانب النظام السياسى ، ومن الجمهور ، والقطاع الخاص ، والقطاع الدولى الذى يمثله صندوق النقد الدولى ، وهيئة المعونة الأمريكية بالولايات المتحدة USAID . ومن ثم فقد دفعت هذه الهجمات بالبيروقراطية إلى موقع التخندق أو الدفاع ، فهى تناضل لاستعادة ما كانت تمتلكه ، بدلا من التطلع إلى المستقبل .

الأهداف والمنهج

إلى حد كبير ، استند التصدير السابق للبيروقراطية المصرية على الملاحظة بالمشاركة أو المقابلات غير الرسمية بواسطة عدد كبير من الموظفين والدارسين المصريين . وقد اعتمدت أيضاً على الملاحظات الواردة فى الصحافة المصرية وبالمثل عدد كبير من المؤلفات المنشورة وأطروحات الدكتوراه .

وقد تمثل هدف مشروع بحث الأهرام فى أن يصل لأبعد من المعطيات الانطباعية وأن يوفر التقدير الأمبيريقى لمستويات الدافع Drive المرونة Flexibility والتجديد Innovation ، الألفة مع الجماهير فى القطاع الحكومى . وبالإضافة إلى ذلك ، فقد حاول مشروع بحث الأهرام ، أن يفحص دعائم أو أسس المتغيرات السلوكية للقضية وأن يقترح الأساليب التى يمكن أن تتزايد بواسطتها مستويات الدافع والمرونة والتجديد والاهتمام بالجماهير داخل السياق المصرى . ومرة أخرى فإننا قد نحاول التأكيد على أن التقييم يعتبر نقطة البدء المنطقية للإصلاح . فمجرد معرفة أن المشاكل قائمة لا يعتبر بديلا كافيا للتقييمات الأمبيريقية لطبيعة المشكلة وتنوع مجالاتها . فهناك بعض شرائح البيروقراطية ومجالاتها التى تؤدى وظيفتها بطريقة أفضل من أخرى . ويتمثل هدف بحثنا فى تحديد الجيد وأيضا السيىء ، وأن يقترح الأساليب التى يمكن أن تعتمد من خلالها العملية البيروقراطية فى مصر على خبرتها الخاصة .

وقد استندت المعطيات التى قدمناها سابقاً إلى مسح لنحو ٨٢٦ من الموظفين المدنيين المصريين ، وهو المسح الذى أجراه مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية خلال نهاية ربيع ١٩٨٣ . وقد اختيرت العينة بنسب متساوية تماماً من ثلاث هيئات فى القطاع الحكومى : وزارة الشئون الاجتماعية (عددها : ٢٥٢) ، ووزارة الصناعة (عددها = ٢٧٢) ، ومجمع الألمونيوم (عدد = ٢٧١) . وتمثل الهيئات الإدارية الثلاث ، بيروقراطية الخدمات ، وبيروقراطية الإنتاج ، وبيروقراطية القطاع العام . وقد أختير مجمع الألمونيوم بسبب سمعته باعتباره واحداً من أكثر شركات القطاع العام المنتجة فى مصر ، ومن ثم فهو يقدم الفرصة لفحص العملية البيروقراطية فيما يعتبر واحدة من أفضل البيروقراطيات فى مصر . وقد قسمت العينة إلى شرائح لتعكس كبار موظفى البيروقراطية (بعدد ـ ١٥٦) ، والإدارة الوسطى (بعدد = ٣٢١) والمستويات الادارية الدنيا (عدد ـ ٣١٩) فى البيروقراطية المصرية . وفى داخل فئات الشرائح فقد اختيرت العينة عشوائياً من واقع سجلات العاملين . وقد كان الاستبيان يطبق بصورة شخصية بواسطة فريق مدرب خصيصاً من طلاب الدراسات العليا بجامعة عين شمس بالقاهرة .

وقد صيغ الاستبيان باللغة العربية بواسطة فريق من خمسة باحثين من المركز . واختبرت صلاحية الاستبيان الأصلى بواسطة عينة بلغت سبعين من الموظفين الذين يعكسون المستويات الإدارية المختلفة . وقد بلغ عدد أسئلة الاستبيان فى المتوسط نحو ١٣٠ سؤالاً تقريباً ، مع تخصيص صورة من الاستبيان لكل مستوى من المستويات الادارية الثلاثة . مع وجود حوالى ٧٥٪ تقريباً من أسئلة الاستبيان

موحدة بين المستويات الثلاثة ، فى حين أن الـ ٢٥٪ الباقية خصصت للخصائص المميزة لكل مستوى . وقد طبقت الاستبيانات من خلال المقابلات المباشرة . وقد بلغت نسبة الاستجابات نحو ١٠٠٪ . وقد استبعد حوالى ٣٠ استبياناً من العينة كنتيجة لعدم الإجابة على كثير من الأسئلة أو بسبب بعض المشكلات الفنية .

وقد تأكدت الثقة فى الاستبيان بمقارنة أنماط الاستجابة بين الأسئلة المتماثلة وبالمثل بأنماط الاستجابات المناظرة مع الخصائص القائمة فعلا للبيروقراطية . وقد كان مستوى الاستجابات المتناقضة أقل من ٤٪ مع إدراك قدر محدود من التميز بين الأسئلة المتماثلة وانتقاء الاستجابات المعكوسة[٢٧] .

بعض نواحى القصور فى الدراسة

بسبب اتساع نطاق دراسة الأهرام ، فإنه من المهم أن نلاحظ جوانب القصور فيها . الأول ، أن الدراسة قد اهتمت بتلك الأبعاد السلوكية للسلوك البيروقراطى الذى لها تأثير شامل على قدرة البيروقراطية المصرية لكى تلعب دوراً ديناميا فى العملية التنموية . فلم تكن الدراسة مصممة باعتبارها تحليلا للزمن والحركة فيما يتعلق بأسلوب إنجاز بعض موظفى البيروقراطية لوظائفهم اليومية إذ تعتبر مثل هذه التحليلات هامة ولكنها تتجاوز نطاق الدراسة الحالية .

وثانياً ، أن غالبية البيانات التى وردت فى المؤلف الحالى يعتمد على بحث بطريقة المسح . ويتميز البحث بطريقة المسح فى أنه يقدم للباحثين الوسائل لدراسة اتجاهات وسلوك عدد كبير من الأفراد فى فترة محدودة من الزمن . غير أن من عيوب البحث بطريقة المسح أن المعلومات التى تجمع تغطى نطاقاً ضيقاً . ويقدم البحث بطريقة المسح أيضاً صورة سريعة للسلوك والاتجاهات عند لحظة معينة من الزمن . ووفقاً لذلك ، فإن المعطيات التى تقدمها دراسة الأهرام ، ينبغى أن تستخدم بالإضافة إلى عديد من المصادر الأخرى للبيانات المتيسرة فعلا بالنسبة لدارسى البيروقراطية المصرية . وينبغى أن تحتوى هذه المصادر الأخرى على دراسات مثل دراسة نزيه الأيوبى ، مورو ، بيرجر ، سمير سيف ، ومنى[٢٨] .

والثالث ، أن دراسة الأهرام تهتم بتقدير سلوك الموظفين المصريين . وبالضرورة يتضمن تقييم السلوك البشرى فى الغالب تقييم اتجاهات وآراء المستجيبين . وكما سوف يلاحظ القارىء ، تعتبر أسئلة كثيرة من دراسة الأهرام ذات طبيعة اتجاهية فى طبيعتها . وفى حين أن الاتجاهات والآراء هامة فى حد ذاتها ، فإن الصلة بين الاتجاهات والسلوك الصريح ليست مطلقة ، ولكنها تتأثر بتنوع هائل من المتغيرات السيكولوجية والبيئية .

ملاحظة شكلية Format

يكمن هدف الفصل الحالى فى تقديم صورة عامة للبيروقراطية المصرية . من حيث تاريخها ، مشكلاتها ، وسياقها السياسى والاجتماعى والاقتصادى . وتحدد الفصول من الثانى وحتى السابع القدرة التنموية للبيروقراطية المصرية وتقيمها بالنظر إلى الدافع ، التجديد ، الألفة مع الجماهير . وفى النهاية ، يحدد الفصل الثامن التوصيات والنتائج الأساسية لهذه الدراسة .

المراجع

(١) من اجل عرض ممتاز للمادة المتعلقة بهذا الموضوع انظر:
Ferrel Heady, Public Administration : A Comparative Perspective, 2nd ed. (New York : Marcel Dekker, 1979).

وتحتوى الاعمال المبكرة على:
Fred W.Riggs, ed., Frontiers of Development Administration (Durham, N.C. : Duke University Press, 1970); Raalph Braibanti, ed., Political and Administrative Development (Durham, N.C. : Duke university Press, 1969); Joseph La Palombara, ed., Bureaucracy and Political Development (Princeton, N.J. : Princeton University press, 1963); John D. Montgomery and William Siffin, eds., Approach to Development : Politics, Administration and Change (New York: McGraw Hill, 1966); Lee Sigleman, "In Search for Comparative Administration", Public Administration Review 36, No. 6, (1976), pp. 621-25; Dwight Waldo, Comparative Public Administration Prologue, Problems, and Promise (Chicago: Comparative Public Administration Group, American Society for Public Administration, 1964); Jong Jun, "Renewing the Study of Comparative Administration: Some Reflections on Current Possibilities", Public Administration Review 36, No. 6 (1976), pp. 641-47; Krishna K. Tummala, ed., Administrative Systems Abroad, Revised edition (Lanham, Maryland: University Press of America, Inc., 1984).

(٢) Abdel-Karim Ibrahim Darwish, 'Bureaucracy and Social Change in Modern Egypt" (Ph.D. Dissertation, New York University, 1962).

(٣) Richard F. Nyrop, ed., Egypt : A Country Study (Washington, D.C. : Foreign Area Studies, The American University, 1983), p. 198.

(٤) Ibid.

(٥) الرئيس حسنى مبارك، خطاب الى مجلس الشعب المصرى: ١٣ نوفمبر، ١٩٨٥ الاهرام، ٤ نوفمبر، ١٩٨٥.

(٦) Nazih N.M. Ayubi, Bureaucracy and Politics in Contemporary Egypt (London: Ithaca Press, 1980); Samir M. Youssef, System of Management in Egyptian Public Enter-prises (Cairo: Center for Middle East Management Studies, The American University, 1983).

(٧) رمزى زكى، الازمة الاقتصادية المصرية: مكتبة مدبولى، ١٩٨٣ ص ٧٨٠.

(٨) Ayubi, Bureaucracy and Politics in Contemporary Egypt, pp. 295-96.

(٩) رمزى زكى، الازمة الاقتصادية المصرية، الفصل الثالث

(١٠) رمزى زكى، الازمة الاقتصادية المصرية، ص ٣١

(١١) رمزى زكى الازمة الاقتصادية المصرية، الفصل الخامس

(١٢) Youssef, System of Management, p. 127.

(١٣) Youssef, System of Management, Chapter 4.

(١٤) E.W. Lane, Monners and Customs of the Modern Egyptians (London: J.M. Dent & Sons, Ltd., 1908).

(١٥) تناقش علنا مشكلات الفساد، والمحسوبية، ومحاباة الاقارب وما الى ذلك فى الصحافة المصرية وبخاصة فى صحف المعارضة. انظر على سبيل المثال، جريدة الشعب، ٢٠ يوليو ١٩٨٠ او ٣٠ سبتمبر ١٩٨٠.

(١٦) انظر الاشارة رقم (١) التى تشمل بعض الاعمال الممثلة لذلك.

(١٧) Frederick Herzberg, The Managerial Choice (Homewood, ILL. : Dow Jones Irwin, 1976). See Chapter 2.

(١٨) الرئيس حسنى مبارك ، خطاب على الهواء فى الدورة الجديدة لمجلس الشعب المصرى : ١٣ نوفمبر ، ١٩٨٥ وجريدة الاهرام ، ١٤ نوفمبر ، ١٩٨٥ .

(١٩) استند هذا الراى على بحث عميق اجراه د . على ليلة الاستاذ بجامعة عين شمس بالقاهرة .

(٢٠) The Egyptian Gazette, March 24, 1982.

(٢١) Morroe Berger, Bureaucracy and Society in Modern Egypt (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1957); Ayubi, Bureaucracy and Politics in Contemporary Egypt.

(٢٢) Ayubi, "Bureaucratic Inflation and Administrative Efficiency : The Deadlock in Egyptian Administration", Middle East Studies 18, No. 3 (July 1982), P. 293.

(٢٣) Ibid., p. 287.

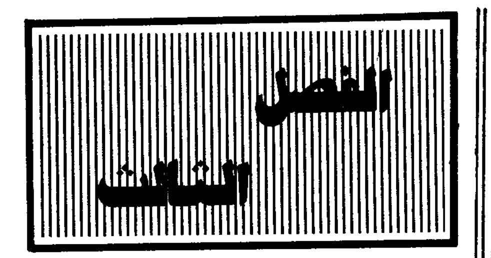
(٢٤) Youssef, System of Management, Chapter 1.

(٢٥) سعد الدين ابراهيم : نحو نظرية سيولوجية للتنمية فى العالم الثالث (المؤتمر العلمى السنوى الثانى للاقتصاديين المصريين) القاهرة ، مارس ١٩٧٧ .

(٢٦) Youssef, System of Management, p. 127.

(٢٧) يمكن ان نجد مناقشة عميقة للمشكلات الخاصة باجراء البحث المسمى فى الشرق الأوسط فى :
Mark Tessler, Monte Palmer, Tawfic Farfah and Barbara Ibrahim, The Evaluation and Application of Survey Research in the Arab World (Bolder, Colo. : Westview, 1987).

(٢٨) Youssef, Berger; Ayubi, Bureaucracy and Politics in Contemporary Egypt; Farid A. Muna, The Arab Executive (Lonodon : Macmillan, 1981).



اللامبالاة ، القيم ، الحوافز والتنمية(*)

(*) ظهرت صورة أولى من هذا الفصل فى صيف ١٩٨٥ فى دورية The Middle East Journal (مجلد ٩) عدد (٣) ص ص ٣٤١ ـ ٣٦١ . ويحتوى الفصل الحالى على بيانات وتحليلات لم تكن جزءاً من المقال السابق .

تعتبر اللامبالاة المشكلة الاقتصادية الأساسيه التى تواجه مصر اليوم ، حسب الخطابات الأخيرة للرئيس مبارك . حيث يؤكد الرئيس مبارك ، أنه إذا عمل المصريين بجد أكثر وانتجوا أكثر ، فإن بإمكان الاقتصاد المصرى أن يتخلص من العجز التجارى الثقيل ، وأن يلعب دوره المنطقى كمحور صناعى فى العالم العربى(١) . وقد وجدت آراء الرئيس مبارك دعماً قوياً من الصحافة المصرية . حيث أدان نقد حديث للانتاجية المصرية . نشر فى مجلة روز اليوسف الأسبوعية المصرية الشائعة الانتشار ، الانتاجية الضعيفة للعمال المصريين فى كل مجالات النشاط .. مؤكداً على اعتبار البيروقراطية مكاناً يبحث فيه كل شخص عن العائد بدون جهد .. وهو الموقف الذى فرض آلاف من الطفيليين على سطح المجتمع المصرى(٢) .

البيروقراطية ، الإنتاج ، والحوافز

يعتبر عبء زيادة الانتاج فى الاقتصاد المصرى ، فى جوهره ، عبء زيادة لانتاج داخل البيروقراطية المصرية . إذ اعتبرت البيروقراطية المصرية منذ صدور « القوانين الاشتراكية » فى ١٩٦١ القوة المسيطرة فى الاقتصاد المصرى ، سواء فيما يتعلق بتخطيط السياسات الاقتصادية للدولة وصياغة التآزر بينها ، أو إدارة التنظيمات الصناعية الأساسية فى مصر . ولم يغير ظهور القطاع الخاص الذى أعيد إحياؤه فى فترة الانفتاح خلال عصر السادات جذرياً هذه الصورة ، حيث كان القطاع الخاص يعمل أساساً فى نشاطات الخدمات والتشييد والبناء ، والسياحة ، والملكيات الخاصة . واستمر القطاع الصناعى فى الاقتصاد ، مع استثناءات محدودة ، يخطط ، ويدار وينظم بواسطة البيروقراطية

وكخطوة أولى لزيادة إنتاج البيروقراطية المصرية ، بما فيها شركات القطاع العام التى سيطرت على الاقتصاد المصرى ، كان على صانعى السياسة المصرية أن يؤسسوا عدداً من أنظمة الحوافز التى اعتمدت لمكافأة الإنجاز الرفيع المستوى . فإذا تأملنا دخل الموظف الآن سوف نجده يستند إلى خليط من الراتب الأساسى ، البدلات ، الحوافز . وبرغم ذلك ، أشار الرئيس مبارك إلى فشل نظام الحوافز الحالى فى التمييز بين العمال المنتجين وغير المنتجين . إذ أصبحت الحوافز ، كما هى الآن ، مكملاً لبناء الراتب ، وظلت حوافز بالاسم فقط .

ومع ذلك ، فقد يتساءل أى منا ، هل من الممكن أن تؤدى الحوافز المالية دور الدواء الذى يشفى كل أمراض الإنتاج فى مصر . وإذا كانت الحوافز قد أدت إلى زيادة الانتاجية فى ظروف معينة ، فإنه ليس من المؤكد أن هذه الظروف قد تكررت أو يمكن أن تتكرر . أولا ، لأنه من المشكوك فيه أن تكون الانتاجية المنخفضة هى نتيجة للكسل أو اللامبالاة بين العمال المصريين . إذ توجد مشكلات أخرى هى التى تحد من إنتاجية الموظفين الحكومئيين فى مصر ، وهى المشكلات التى تضم أنواعاً عديدة ، نذكر منها الزيادة فى عدد الموظفين ، أو تداخل الوظائف ، أو التحديد الضعيف للمسئوليات ، أو المركزية الشديدة أو العوامل البنائية والبيئية الأخرى التى ناقشناها فى الفصلين الأول والثانى[٣] .

وثانياً ، فإن إضافة حوافز مالية أخرى قد تكون مكلفة للغاية وغير مجدية من الناحية الاقتصادية . إذ قد لا يؤدى البرنامج الطموح للحوافز المالية فقط إلى إجهاد الموارد الحكومية المحدودة ، بل إنه قد يفرض ضغوطاً مكثفة لتوفير الزيادات تساعد أيضاً على تكثيف الضغوط فى المرتبات الحكومية لكل الموظفين بدون استثناء وتنشأ الضغوط من أجل الزيادات من المستويات الدنيا بصفة استثنائية للمرتبات الحكومية ، ومن التفاوت المتزايد بين المرتبات فى القطاع العام والمرتبات المناظرة فى القطاع الخاص ، الأمر الذى من المحتمل أن يجبر الحكومة على تعديل أو إلغاء المعونات المتعلقة بدعم الأسعار التى تجعل المرتبات الحالية للبيروقراطية من الممكن احتمالها . وفضلاً عن ذلك فمن المشكوك فيه أن تكون الحكومة قادرة على إعادة تحديد برامج الحوافز الموجودة بالأسلوب الذى يجعل فى قدرتها مكافأة العمال المنتجين على حساب زملائهم الأقل إنتاجاً . وإذا كانت الحوافز قد أصبحت الآن جزءاً من المرتب الأساسى ، فإن توزيع الحوافز الموحدة قد يؤدى ـ وفقاً لذلك ـ إلى دفع كثير من الموظفين الذين يعيشون تحت مستوى الكفاف إلى تدمير الأخلاق البيروقراطية ، ومن ثم يتسببون فى خلق التوترات السياسية . فإذا لم تستطع الحكومة أن تقدم كليهما ، أعنى أن تزيد من الحوافز المالية ، أو أن تقدم زيادة عامة فى المرتبات الحكومية ، فإنها قد تجد من الملائم سياسياً أن تزيد المرتبات بما يتجاوز حدودها الحالية . وهناك من يؤكد أيضا على أن تحسين المستويات الشاملة للمرتبات يعتبر خطوة أساسية فى القضاء على العقبات التى تعوق الانتاجية البيروقراطية . وكما تشير البيانات ـ التى نقدمها بإيجاز ـ فإن المستويات الحالية للراتب تجبر معظم الموظفين الحكوميين على البحث عن دخل إضافى ، ومن ثم تنخفض مستويات الإنتاج .

والثالث ، أن علينا أن نعطى اعتباراً للأبعاد الاجتماعية التى يتضمنها نظام الحوافز والتى يمكن أن تجعل مرتبات بعض موظفى الحكومة ـ وليسوا كلهم ـ معادلة للمرتبات المناظرة فى القطاع الخاص . فما زالت الأيديولوجيا السائدة فى مصر هى الأيديولوجيا التى تؤكد على المساواة الاجتماعية . وفى الحقيقة يتمثل أحد الأسباب الرئيسية لحجم الاحترام الذى تمتلكه البيروقراطية المصرية فى رغبة الحكومة فى أن توفر لكل مواطن وبخاصة خريجى الجامعات وظائف فى البيروقراطية ، كوسيلة من وسائل تحقيق العمالة الكاملة . ومن الطبيعى أن تقود التفاوتات الدرامية فى مستويات

الرواتب إلى تأسيس الصراع داخل البيروقراطية ، ومن ثم فقد يكون لذلك ـ فى كل الاحتمالات ـ انعكاسات سياسية بنفس القدر .

وأخيراً ، فإن على الإنسان أن يتساءل : هل يستند نظام الحوافز المالية كوسيلة لزيادة إنتاجية العمال إلى دراسة عميقة لقيم البيروقراطيين المصريين ، أم أنه قد تأسس تلقائياً باعتباره حلا سهلا للمشكلة ؟ ونحن نثير هذا السؤال ، لأن الفوائد المسلم بها للعمل فى الحكومة فى مصر تتمثل فى تحقيق الأمان والاستقرار وربما الهيبة والاحترام ايضاً . ومن ثم فقد تبرهن الحوافز غير المالية أو خليط من الحوافز المالية وغير المالية على انها الوسائل الأكثر ملاءمة لتحسين الانتاج أكثر من الحوافز المالية وحدها ، حيث يعتبر ذلك على الأقل ، نتيجة لدراسات عميقة فى الادارة فى الولايات المتحدة وأوروبا الغربية[٤] .

وفى نطاق المناقشة السابقة ، تتمثل أهداف الفصل الحالى فيما يلى :

١ ـ تقدير حجم مشكلة اللامبالاة فى البيروقراطية المصرية .

٢ ـ استكشاف الأسباب العديدة لوجود مشكلة اللامبالاة بالقدر الذى توجد به فعلا .

٣ ـ فحص القيم المرتبطة بالحوافز عند البيروقراطيين المصريين من منظور نظرى ومقارن .

٤ ـ اقتراح الحوافز البديلة أو المكملة والتى قد تستخدم محل الحوافز المالية أو بالإضافة إليها كوسيلة لزيادة إنتاجية موظفى الحكومة .

النتائج : تقدير الإنتاجية المنخفضة

يعتبر تقدير الإنتاجية البيروقراطية مهمة ذاتية وصعبة فى ظل أفضل الظروف . وهى تعتبر مهمة صعبة بصفة خاصة فى مصر والشرق الأوسط . فمن خلال بحثنا على سبيل المثال ، لم يحقق مركز الأهرام نجاحاً فى محاولاته لكى يحدد بدقة الأساليب التى تتبعها وزارة الصناعة لتميز وحداتها الأكثر إنتاجية عن وحداتها الأقل إنتاجية . فلو كان مثل هذا الميكانيزم التنظيمى موجوداً ، فإنه بالتأكيد لن يكون صعب المنال . وكما أشرنا سابقاً ، فقد ضمن مجمع الألمونيوم فى الدراسة على أساس سمعته كواحد من أفضل مشروعات القطاع العام فى مصر .

وفى حالة غياب أى مصدر بديل للمعلومات فإن تقييماتنا للإنتاجية فى البيروقراطية المصرية سوف تكون محدودة ببيانات المسح بالضرورة . ويعتبر ذلك قصوراً غير ملائم طالما أن الافراد يميلون إلى أن يكونوا أقل دقة فى تقييم مستويات إنجازهم . ومن غير المعقول أيضاً أن نطلب من البشر أن يجرموا أنفسهم عن طريق التسليم بمستويات إنجازهم المنخفضة .

وفى محاولة للتخفيف من نواحى القصور السابقة فقد استخدمت الدراسة خمسة مقاييس متنوعة لقياس الانتاجية . وقد كان الأول عبارة عن تقدير قام به

جدول رقم ٣ ـ ١
يوضح تقدير كبار موظفى البيروقراطية للانتاجية المنخفضة بين البيروقراطيين المصريين
(العدد) ١٥٦ غير المجيبين = ٨)
السؤال : ما هى النسبة المئوية لمرؤوسيك الذين يشتغلون بجد عادة طيلة اليوم ؟

٪	المتوسط الكلى	مجمع الالمونيوم	وزارة الصناعة	وزارة الشئون
صفر ـ ١	١٠,٣	٢	١٢,٨	١٥,٥
١١ ـ ٢١	٩,٧	٨	١٠,٦	١٠,٣
٢١ ـ ٤٠	٢٠,٦	١٤	٢٣,٤	٢٤,١
٤١ ـ ٦٠	٤١,٣	٤٢	٤٢,٦	٣٩,٧
٦١ ـ ١٠٠	١٨,١	٣٤	١٠,٦	١٠,٣
المجموع	٪١٠٠	٪١٠٠	٪١٠٠	٪١٠٠

موظفو البيروقراطية العليا لمستويات إنتاجية مرؤوسيهم . ويعتبر ذلك مقياسا هاماً للانتاجية بالقدر الذى يكون فيه موظفو البيروقراطية العليا مسئولين قانونيا عن تقييم إنتاجية مرؤوسيهم ، فهم ينبغى أن يكونوا قادرين على ذلك . وقد قدمنا نتائج هذه المرحلة من التحليل فى الجدول . رقم ٣ ـ ١.

ويستند مقياسنا الثانى للانتاجية على وحدتين ضمن مقياس دينامية الجماعة الذى يتكون من ١٦ وحدة ، حيث طلب من موظفى البيروقراطية من المستويين الأدنى والمتوسط أن يصفوا بيئة العمل التى يعملون فيها . وقد طلب من المستجيبين أن يستجيبوا بالتحديد لاثنين من مقياس ليكرت Likert الذى يفترض :

١ ـ أن معظم رفاقهم يعملون بجد .

٢ ـ وأن معظم رفاقهم كسالى ، وبرغم أن هاتين العبارتين لا يتطلبان من المستجيبين انتقاء أنفسهم ، وإنما طلبت منهم تقييمات غير متحيزة لرفاقهم* ، وهى التقييمات التى رفض بعض المستجيبين إنجازها ، فإنا قد لا حظنا ، مع ذلك ، أن العبارتين لقيتا نتائج متماثلة للغاية بالرغم من حقيقة أنهما قد صيغتا بأسلوب مختلف وظهرتا عند الأطراف المتقابلة لمقياس ديناميات الجماعة . وقد وضحت نتائج ونص مقياس ديناميات الجماعة فى الجدول رقم ٣ ـ ٢ التالى .

فى بعض الأحيان تؤثر بيئة العمل على قدرة رجل الادارة فى تحقيق أهدافه . وفى هذا الاطار نرجو منك تقييم الأشخاص الذين تعمل معهم بتحديد هل (توافق بقوة ، توافق ، ترفض ، ترفض بشدة) على العبارات التالية :

جدول رقم ٣ - ٢

ويوضح مقياس ديناميات الجماعة (المستجيبون من الإدارة المتوسطة والدنيا)

	درجة محددة	درجة الموافقة بشدة (**)
١ - يعمل بجد	٦٠	٢٨,٦
٢ - يوافق على الأفكار الجديدة	٣٩	٩,٣
٣ - واضح وصريح مع الآخرين	٤٨	١٨,-
٤ - يوافق بسهولة على المسئولية الجديدة	٤٣	١٤,٤
٥ - يوافق على تفويض السلطة بسهولة(*)	٢٩	٥,٧
٦ - يعامل الجمهور باحترام	٥٧	٢٦,٥
٧ - يستجيب للنقد البناء(*)	٣٦	٨,٥
٨ - الخدمة العامة مقدمة على الأمان الوظيفى(*)	٢٦	٤,٥
٩ - مستعد للموافقة على الصراع(*)	١٥	٥,١
١٠ - ليس كسولا(*)	٦٤	٤١,٧
١١ - لا يحابى الأقارب والأصدقاء	٢٥	٨,٩
١٢ - حاسم	٣٨	١٠,٤
١٣ - مستعد للمخاطرة(*)	٢٨	٧,٩
١٤ - مرن فى تنفيذ القرارات(*)	٢٨	٦,٥
١٥ - يستمع إلى آراء الجمهور	٤٣	٩,٣
١٦ - يسعى إلى رضاء الجمهور	٣١	٨,٩

المفتاح : تشير الدرجات الدنيا إلى خطورة المشكلة أو القضية .

(*) لتقدير مشكلات تحيز الاستجابة قدمت بعض فقرات الاستبيان فى هذا القسم فى صيغة إيجابية بينما قدمت أخرى فى صيغة سلبية .

وتشير العلامات النجمية (*) إلى الفقرات التى قدمت فى صيغة سلبية بالاستبيان على سبيل المثال . فالعبارة ليس كسولا قدمت باعتبارها « كسولا » . وقدمت كل الأسئلة فى صيغة إيجابية فى الجدول لتيسير المقارنة بين الدرجات .

(**) تتدرج درجات المقياس بين صفر ، ١٠٠ وتمثل درجات مختصرة لوحدات Items (يوافق بشدة ، يوافق ، يرفض ، يرفض بشدة) . حيث منحت الاستجابات (يوافق بشدة) وزنا مضاعفا لوزن الاستجابات (يوافق) وتشير الدرجات التى يصل وزنها إلى ٣٠ فاقل إلى نطاقات الخطورة أو المشكلة .

ويستند المقياس الثالث لقياس الانتاجية إلى مصادر المعلومات المهنية ، وفى هذا الاطار ، فقد افترض أن الأفراد الذين ينفقون الوقت والجهد للاطلاع على المعلومات المهنية لانجاز مسئوليات وظيفتهم ، قد يكونوا أكثر إنتاجية من الأفراد الذين يعتمدون للحصول على معلوماتهم المهنية على الأعضاء الآخرين فى وحدة العمل[٥] . ويقدم الجدول رقم (٣/٣) التوزيع على أساس النسب المئوية . ومن المحتمل أن يكون مقياس المرجعية المهنية Professional-reference لقياس الانتاجية أكثر دقة فى تقدير إنتاجية موظفى مستوى الادارة العليا والمتوسطة من قدرته على قياس إنتاجية موظفى الادارة الدنيا . مادامت أن وظائف الادارة الدنيا لا تتطلب مهارات متقدمة .

جدول رقم ٣/٣

يوضح مقاييس الانتاجية البيروقراطية

قياس الانتاجية استنادا إلى القيم (المستويات الادارية الوسطى والدنيا فقط) .

مرتفع	١٣,٣
متوسط	٤١,٨
منخفض	٤٤,٨
	١٠٠٪(*)

(عدد الحالات التى اجابت = ٦٤٠ ، لم يجب = ٨) .

قياس الانتاجية استنادا إلى الحالة المهنية (كل المستويات)

مرتفع	٨,٦
متوسط	٣٤,٦
منخفض	٥٦,٩
	١٠٠

(عدد الحالات التى اجابت = ٧٩٦ ، لم يجب = صفر)

قياس الانتاجية بالنظر إلى الرضاء الوظيفى (كل المستوات)

مرتفع	٣٠,١
منخفض	٦٩,٩
	١٠٠

(عدد الحالات التى اجابت = ٧٩٦ ، لم يجب = صفر)

(*) قد تختلف المجموعات الكلية عن ١٠٠٪ ويكون الخطأ فى نطاق رقم عشرى .

ويستند المؤشر الرابع لقياس الانتاجية إلى مؤشر قيمة العمل الذى سوف يناقشه بإيجاز (جدول ٣/٧) . ويميز هذا المؤشر بين الأفراد الذين يوضحون تأكيدا أكبر أو أقل على الراحة الوظيفية Job Comfort والأمان الوظيفى Job Security[٦] ، فقد اتضح أن الأفراد الذين يهتمون أساسا بالراحة والأمان الوظيفى يكونون أقل إنتاجية من الأفراد الذين لديهم الرغبة فى بذل الجهد من أجل الحصول على المال أو الهيبة وينطبق هذا المؤشر لقياس الانتاجية على المستويات البيروقراطية المتوسطة والدنيا فقط .

وقد استند المقياس الأخير والأكثر أهمية لقياس الانتاجية على استبيان مفتوح الأسئلة من حيث نهاياتها . بحيث يطلب من المستجيبين على كل المستويات الادارية أن يحددوا الجوانب التى يحبونها بدرجة أكثر فى وظائفهم ثم صنف الاستجابات بعد ذلك إلى فئات منتجة وغير منتجة . وقد ضمن النص والنسب المئوية فى الجدول رقم ٣/٤ . ويتمثل الافتراض الكامن وراء هذا المقياس لقياس الانتاجية فى أن الأفراد ـ الذين يقلقون بسبب المرتبات المنخفضة أو مشكلات الانتقال ، أو الذين يجدون أن العلاقات الاجتماعية هى الجانب الأكثر إشراقاً فى وظائفهم ـ يكونون أقل إنتاجية من الأفراد الذين سجلوا اهتمامات تتعلق بالعمل كالقدرة على الاستفادة من تخصصهم أو الذين حصلوا على تقدير مشرفيهم .

وقد استند مقياس قياس الرضاء أو عدم الرضاء Satisfaction-dissatisfaction لقياس الانتاجية مباشرة على نظرية فرديرك هيرزبرج Frederick Herzberg إذ تستند نظرية هيرزنبرج لقياس الانتاجية إلى تحليل تفصيلى لمصادر الرضاء الوظيفى ، فى إثنتى عشرة دراسة متنوعة مع عينة مركبة Combined لنحو ١,٦٨٥ مفردة . وقد تضمنت عينة المستجيبين على مشرفى المستوى الأدنى ، والنساء أصحاب المهن ، ومديرى الزراعة ، والرجال الذين على وشك التقاعد من مراكز الادارة ، والممرضات ، والمختصين بصيانة المستشفيات والمشرفين على القطاع الصناعى ، والعاملين فى صناعة الغذاء والضباط والمهندسين والعلماء ، ومديرى البيوت House Keepers ، والمدرسين ، والفنيين ، والمحاسبين ، وكبار العمال الفنلنديين والمهندسين الهنغاريين(٧) .

جدول رقم ٤/٣ يوضح الرضاء او عدم الرضاء الوظيفى
عدد افراد العينة = ٧٩٦ ، لم يجب = ٤٨ حالة

نسبة هيرزبرج	فئات الاستجابة المصرية	مصر	هيرزبرج	بريطانيا	مصر	هيرزبرج	بريطانيا
الإنجـاز	الجهد لتحسين العمل ، الدافع الاخلاقى			٨,٩	٣,٧		٢٣,٤
النمـو	تقدير الرئيس			١,٧			١,٠
التقدير	العمل مباشرة مع الرئيس			٤,٢	٤,١		٤,٥
المسئولية	صياغة القرار ديموقراطيا			٨,٧	٥,٤		٢٠,٠
	التعبير الحر عن الآراء						
العمل ذاته	افتقاد المتخصصين الروتين	٢٦,٩		٣٢,٨	١٦,٩		٣٩,٧
	المبالغ فيه تقسيم العمل						
الإنجـاز	افتقاد الحوافز	١,٧					
		٢٨,٦٪	٣١٪	٥٦,٣٪	٣٠,١٪	٨١٪	٨٨,٦٪
السياسة والادارة	الادارة الديموقراطية			١٧,٧	١,ـ		
الاشراف	افتقاد الهدف	٣,٥		٢٠,٣			١,٢
العلاقة بالمشرف	تحيز المدير	٥,٤			٨,٥		
	ظلم المدير						
	المدير يفتقد الثقة ـ						
	التقييمات						
ظروف العمل	النقل	١١,١		٢,٥	٧,١		٤,٤
	النظافة						
	جدولة الوقت						
	افتقاد التوتر						
	السلام والهدوء						
المرتب	المرتب	٤٣,٩		٢,٣			ـ,٧
العلاقة بالزملاء		٣,٦		٥,ـ	٥٠,٩		٥,١
	العمال الزملاء						
	العلاقات الاجتماعية						
الحياة الشخصية	ضغط الأعمال الخارجية	٤,ـ					
	تاثير العمل على الأسرة						
العلاقة بالتابعين							
المكانة							
الأمان							
الاغتراب					٢,٤		
		٧١,٥	٦٩,ـ	٤٣,٨	٦٩,٩	١٩,ـ	١١,٤
		١٠٠٪	١٠٠٪	١٠٠٪	١٠٠٪	١٠٠٪	١٠٠٪

ونتيجة لتحليله هذه البيانات المتنوعة والشاملة وصل هرزبرج Herzberg إلى نتيجة أن المستخدمين يستجيبون لنوعين مختلفين من المثيرات الصحية والمثيرات الدافعية hygienic stimuli وتحتوى المثيرات الصحية على بناء المرتب Salary syructure ظروف العمل Work counditions والأمان Security بينما تركز المثيرات الدافعية ، على النقيض من ذلك ، على فرص الانجاز ، التقدير Recognition ، والنمو Growth . وتعتبر المثيرات أو الحوافز الصحية سلبية وتعد أساساً للرضاء الوظيفى . وعلى هذا النحو ، فهى تعتبر مصدراً للشكوى وتميل إلى تخفيض الانجاز إذا تزايدت مصادر الشكوى والتذمر إلى ما دون مستويات معقولة . ويتمثل دورها فى كونها حوافز سلبية تساعد على تجنب الألم . فإذا تحققت الظروف الصحية الملائمة ، فإن دورها الدافعى يتضاءل .

وعلى النقيض تعتبر « حوافز هرزبرج مثيرات إيجابية ، وطالما أنها تسبب ألما ضئيلا مباشرا أو إزعاجاً شخصياً ، فإنه ينظر إليها ضمنيا Infrequently باعتبارها المصدر الرئيسى لعدم الرضاء الوظيفى . واستنادا إلى الحاجة إلى التقدير والنمو ، فإنها ـ برغم ذلك ـ تشكل مثيرات أو حوافز إيجابية لزيادة الإنتاج .

وفى نطاق تقدير إنتاجية البيروقراطية المصرية ، تفترض نظرية هرزبرج Herzberg أن الرضاء الوظيفى ينبغى أن يبرز كمؤشر للانتاجية أفضل من عدم الرضاء الوظيفى . ويعتبر هذا الافتراض ، إذا تدعم ، افتراضا حيويا بالنسبة لجهود الاصلاح الوظيفى فى المستقبل . وذلك لأنه يفترض أن مجرد تحسين المرتبات أو الظروف البيئية والبنائية (الصحية) سوف تكون له فائدته المحدودة فى زيادة الانتاجية البيروقراطية . وسوف نختبر هنا هذا الموضوع فى مواضع عديدة من الفصل الحالى . وسوف يشكل هذا الموضوع موضوعاً أساسياً فى التحليلات متعددة القيم Multivariate والتى سوف نعرض لها فى الفصل السابع .

فإذا تحولنا إلى المقياس الأول لقياس الانتاجية ، فقد كان المطلوب من عينة كبار موظفى البيروقراطية أن يحددوا النسبة المئوية التقريبية من موظفيهم « الذين يعملون بجد طوال اليوم » ، وتشير النتائج التى عرضنا لها فى الجدول رقم (٣ / ١) أن غالبية كبار موظفى البيروقراطية الذين طبق عليهم المسح الاجتماعى بالعينة قد شعروا أن معظم موظفيهم لا يعملون بجد طوال اليوم . فى هذا الاطار اقترحت نسبة ١٠٪ من المستجيبين أن معظم موظفيهم غير منتجين بصورة واضحة .. ومن ثم تدعم تقديرات كبار موظفى البيروقراطية وجهة نظر الرئيس مبارك القائلة بأن انخفاض إنتاجية العامل تعتبر واحدة من الأمراض الرئيسية التى تؤثر أو تضر بالاقتصاد المصرى .

وعلى نقيض تام لتقييمات كبار موظفى البيروقراطية تشير تقييمات الزملاء التى عرضنا لها فى إطار مقياس ديناميات الجماعة (الجدول رقم ٣ / ٢) إلى أن اللامبالاة تعتبر أقل المشكلات التى تقلق البيروقراطية المصرية . إذ تتدرج الدرجات المركبة وحدة مسجلة فى الجدول رقم (٣ / ٢) من صفر إلى ١٠٠ مع النظر إلى الدرجات أعلى من ٥٠ درجة باعتبارها تشير على الأقل إلى الانجاز الكفء للعمل ، بينما تشير الدرجات ٣٠ فأقل إلى مشكلات ذات خطورة بالغة[٢] .

وتشير الدرجات المركبة الموضحة فى الجدول رقم (٢/٣) إلى أن البيروقراطيين من المستوى الأدنى والمتوسط لا ينظرون إلى لا مبالاة العامل باعتبارها محدداً أساسياً للانجاز البيروقراطى . وفضلاً عن ذلك ، فإنه من الصعب أن نرفض تقييمهم للامبالاة باعتبار أن ذلك مجرد محاولة لرفضهم نقد زملائهم ، وذلك لأن أنماط استجابتهم قد ميزت بوضوح بين ستة أبعاد للسلوك البيروقراطى كما قيس ذلك بواسطة مقاييس ديناميات الجماعة . ومما يستحق الملاحظة درجة « ٢٥ » المتعلقة بالواسطة أو محاباة الأصدقاء والأقارب ، وهو الموضوع الذى له حساسيته البالغة فى مصر ، وهو أيضاً الموضوع الذى يميل المستجيبون بوضوح إلى تجنبه ، إذا بذلوا جهودا ملموسة لتشكيل إجاباتهم .

وحينئذ ، كيف يمكن للباحث منا أن يفسر التقييمات المتصارعة لكل من كبار موظفى البيروقراطية ، من ناحية ، وتقييمات موظفى المستويات البيروقراطية المتوسطة والدنيا من ناحية ثانية ؟تكمن الإجابة من وجهة نظر فريق البحث فى حقيقة أن معظم المصريين يدركون انفسهم على أنهم يرغبون فى العمل إذا كان العمل متيسرا . ومع ذلك ، فنادراً ما يتيسر العمل بالشكل الملائم . إذ تعتبر زيادة هيئة الموظفين ، والتعيين العشوائى والمسئوليات سيئة التحديد ، والأجازات العديدة ، والمركزية المبالغ فيها ، أمثلة للمشكلات الكثيرة التى تؤثر على البيروقراطية المصرية ، والتى تعنى أن الموظفين قد يمضون وقتا كبيراً انتظاراً للعمل . وتقدم الأجور المنخفضة التى تمنحها الحكومة المصرية دافعا ضعيفاً للبحث عن العمل . وفضلا عن ذلك ، فكما تشير درجات الزملاء المنخفضة بالنسبة لعناصر الاستجابة المتعلقة « بالصراع » و « المخاطرة » والتنفيذ المرن للأوامر فى الجدول رقم (٢/٣) ، فإن ذلك يعنى وجود ضغط محدود للجماعة لتنشيط العمل إلى جانب عدم الاهتمام بأنشطة الآخرين .

وتوفر الاستجابات على اثنين من أسئلة الاستبيان ـ يتعلقان بالحاجة إلى التغيير التنظيمى والرغبة فى التغيير التنظيمى ـ توضيحا دراميا محددا يميز بين الرغبة فى أداء العمل ، والرغبة فى البحث عن العمل . فحينما سئلت عينة البحث عن مدى اعتبار التغيرات التنظيمية أساسية لتحسين إنجاز وحداتهم البيروقراطية ، أجابت نسبة ٨٧٪ من المستجيبين بالإيجاب . وحينما سئلت عينة ، البحث فى موضع سابق عما إذا كانوا قد أصبحوا منزعجين بسبب القواعد والتعليمات التى يريدون فى الحقيقة تغييرها ، أشارت نسبة ٨٦٪ من المستجيبين ، إما أن لديها رغبة ضئيلة فى ذلك (٤٤٪) أو ليس لها رغبة فى التغيير (٤٣٪) .

وفى النهاية ، ينبغى أن نلاحظ أن هناك صلة بين مصطلحات اللامبالاة ، والعمل الشاق ، والكسل . إذ يعتبر أحدهما منتجا بينما الآخر غير منتج مقارنة بسلوك أو معايير الجماعة . وفى التحليل النهائى تفترض تقييمات الرفاق فى الموظفين البيروقراطيين فى المستويات الادارية الوسطى والدنيا لديها الرغبة فى العمل فى نطاق الاطار التنظيمى الذى يجدون فيه انفسهم . فهم سوف ينجزون العمل الذى يوكل إليهم . ومع ذلك نجدهم يرفضون أن يبدلوا الاطار التنظيمى أو يذهبوا إلى أبعد منه . وبقدر تراكم الاجراءات التنظيمية ، والظروف البيئية ، والمعايير الثقافية للبيروقراطية

فى مواجهة الانتاجية العالية ، فإن العناصر الكامنة فى السياق المحيط بالبيروقراطيين المصريين والتى يمكن أن تدفعهم إلى أن يصبحوا قوة منتجة فى التنمية المصرية ، تصبح محدودة للغاية .

وقد دعمت المرجعية المهنية Professional-reference ومؤشرات قيم العمل الخاصة بالانتاج تقديرات كبار الموظفين وتقييمات الزملاء . وفيما يتعلق بمقياس قيمة العمل ، أكدت نسبة ٤٤,٨٪ من المستجيبين الذين ينتمون إلى مستوى الادارة المتوسطة والدنيا على الراحة فى الوظيفة وسهولة الوظيفة باعتبارها قيم عمل هامة . فقد أكدت نسبة ـ,٤١٪ من المستجيبين على الراحة فى الوظيفة أو سهولة الوظيفة باعتبارها قيمة هامة ، ولم يذكر نحو ١٣٪ سهولة الوظيفة أو الراحة فى الوظيفة باعتبارها قيم عمل هامة . وقد أوجزت النسب المئوية لقيم العمل فى الجدول رقم ٣/٣ . أما النتائج الأشمل التى أخذت هذه النسب المئوية عنها ، فقد وردت فى الجدول رقم ٣/٧ .

وقد قدم مؤشر المرجعية المهنية للانتاجية توزيعات ماثلة للنسب المئوية حيث أكد أن ٥٦٪ من المستجيبين ليس لديهم الميل لاستشارة المعلومات المهنية فى تنفيذهم لمسئولياتهم . على أساس عرضى أو فى بعض المناسبات ، فى حين أشارت نسبة ٩٪ من المستجيبين تقريباً إلى أن المعلومات المهنية Professional materials تعتبر مصدراً هاماً للمعلومات المتصلة بالوظيفة . وقد قدمت نتائج مؤشر المرجعية المهنية للانتاج فى الجدول رقم ٣/٣ أيضاً .

فإذا تحولنا للمؤشر الأخير للانتاجية ، حيث سجل المستجيبون الأشياء التى يحبونها بدرجة أقل والأشياء التى يحبونها بدرجة أكثر فيما يتعلق بوظائفهم كما سجلت فى الجدول رقم ٣/٤ . وقد جمعت الاستجابات لكى تتطابق مع فئات هيرزبرج . وعلى هذا النحو فهى تقدم أساساً لاختيار نظرية هرزبرج ولمقارنة المعطيات المصرية بمعطيات موازية عبر قومية . وتعتبر المقارنات عبر القومية هامة بصفة خاصة بالقدر الذى تمثل فيه المعطيات المتعلقة بالرضاء أو عدم الرضاء الوظيفى المجال الوحيد ـ بالنسبة لبيانات دراسة مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام ـ الذى تتيسر بالنسبة له المعايير عبر القومية .

وإلى حد بعيد يعتبر المرتب المنخفض هو أكثر المصادر أهمية لعدم الرضاء الوظيفى بين المستجيبين ، وهو يتصل بالجوانب الصحية أكثر من اتصاله بالمسائل الدافعية . وتتماثل الصورة فيما يتعلق بالعناصر المحبوبة بدرجة أكثر . وفى هذه الحالة نجد أن « العلاقات الاجتماعية » على قمة قائمة العناصر المفضلة ، بأكثر من ضعف درجة العناصر الأكثر تفضيلا والمتصلة بالانتاج ، وهو ما يعنى التلاؤم بين المهارة والوظيفة .

وحتى يمكن وضع المعطيات المصرية فى الاعتبار ، فإنه من الضرورى أيضاً أن نفحص الفروض التى تؤكد أن الانتاجية أكثر انخفاضا فى البيروقراطية المصرية منها فى بيروقراطية الغرب . ومن الضرورى أيضاً أن نختبر الفرض الذى يرى فى الرضاء الوظيفى مؤشراً أفضل للانتاجية من عدم الرضاء الوظيفى .

وقد قدم هيرزبرج المعطيات المقارنة والخاصة بمصادر الرضاء وعدم الرضاء عبر القومية . وأيضاً قدم لفنجستون Livingstone بيانات مماثلة عن بريطانيا وكذلك اختبار ولكاى Wilkie لنظرية هيرزبرج ، والذى أجرى على عينة من حوالى ٤٦٤ من الموظفين المدنيين البريطانيين(٩) . وفيما يتعلق بمصادر عدم الرضاء الوظيفى ، فإننا نجد اختلافا بسيطا بين الاستجابات المصرية ، وبين الاستجابات التى سجلها هرزبرج . ففى حين أن الاستجابات البريطانية موجهة نحو الانتاجية بدرجة أكثر من الاستجابات المصرية ، إلا أنها متميزة بالنظر إلى حقيقة أن الموظفين البريطانيين المدنيين قد حصلوا على ارتفاع جوهرى فى المرتب قبل إجراء الدراسة مباشرة . وإجمالا ، لا تختلف مصادر ومستويات عدم الرضاء الوظيفى بين البيروقراطيين المصريين عن المعايير الغربية .

وحينما تقارن مصادر مستويات الرضاء الوظيفى بين البيروقراطيين المصريين بنظائرهم الغربيين ، فإن الاختلافات - على النقيض - تنهار . فقد أكدت نسبة ٣٠٪ فقط من المستجيبين المصريين على المصادر المتصلة بالانتاجية ، أو الرضاء الوظيفى فى مقابل ٨١٪ من عينة هيرزبرج ، ٨٨٪ من العينة البريطانية . وحينئذ يصبح الموظفون المدنيون المصريون ، بالنظر إلى مؤشر الرضاء الوظيفى الخاص بالانتاجية ، أقل من معايير الانتاجية فى انجلترا والدول الغربية العديدة بما فيها تحليل هيرزبرج بصورة واضحة .

ذلك يفرض علينا ضرورة الاختبار النقدى لفرض هيرزبرج . هل يعتبر الرضاء الوظيفى مؤشراً أفضل للانتاجية أكثر من عدم الرضاء فى السياق المصرى ؟ حيث يعتبر هذا السؤال هاما بالنسبة للاصلاح البيروقراطى فى مصر ، حيث أنه إذا لم تكن مصادر عدم الرضاء ذات صلة بالانتاجية فإن من غير المحتمل أن تؤدى التحسينات المنظمة مثل زيادة المرتبات إلى زيادة الانتاجية وهى التى سعى إليها الرئيس مبارك بدرجة حماس عالية .

فإذا نظرنا إلى الرضاء الوظيفى باعتباره مؤشراً أفضل للانتاجية بين الموظفين المصريين من عدم الرضاء الوظيفى فإنه من الضرورى تحقق شرطين . الأول أن مؤشر الرضاء الوظيفى ينبغى أن يرتبط إيجابياً بمؤشرات الانتاجية الخاصة بالمرجعية المهنية وقيم العمل (أو ينبغى أن نربط ذلك سلبيا) . إذا كانت تقييمات الزملاء والمشرفين مقاييس غير مباشرة للانتاجية ، ويمكن أن تستخدم لاختبار الفرض .

وقد كان معامل جاما Coefficient Gamma للجداول المركبة بين مؤشر الرضاء الوظيفى للانتاجية ، وبين مؤشر المرجعية المهنية للانتاجية (ج = ٫٢٣١) (١٠) . ويصبح المعامل قويا حينما يرتبط بارتفاع المستوى الوظيفى . إذ يصبح أقوى بين المستجيبين من المستوى الوظيفى المتوسط (ج = ٫٢٦٢) والمستجيبين من المستوى الوظيفى العالى (ج = ٫٢٧٦ ، غير أن المعامل لم يكن له دلالة بين المستجيبين من المستوى الوظيفى الأدنى(١١) . ويعكس هذا تنوع المستوى الوظيفى ، الاحتمالية المتوقعة التى تؤكد أن كثيراً من موظفى المستوى الادارى

الأدنى ، قد لا يجدون المؤهلات الوظيفية ملائمة بالنسبة الوظائف . بينما كانت المعاملات بالنسبة للموظفين من المستوى المتوسط والعليا (ج = ٢٦٢,) و (ج = ٢٧٦,) على التوالى . إذ لا يتصل مؤشر عدم الرضاء الوظيفى بمؤشر المرجعية المهنية للانتاجية عند أى مستوى . وفى الحقيقة ، هناك افتراض بأنه يتصل سلبيا بالانتاجية .

وقد أشارت الجداول المركبة بين الرضاء الوظيفى ومؤشر قيم العمل إلى أن المتغيرين مرتبطان ببعضهما إيجابيا ، ولكن عند مستوى أدنى مثل (ج = ١٥٨,) . ومع ذلك تتغير الصورة حينما تضبط الارتباطات بمستوى الوظيفة حيث يرتبط مؤشر قيمة العمل الخاص بالانتاجية بالرضاء الوظيفى بين البيروقراطيين من المستوى المتوسط (ج = ٢٣٦,) ولا يتصل بالانتاجية بين البيروقراطيين من المستوى الأدنى . ومرة أخرى ، نجد أن مؤشر عدم الرضاء الوظيفى لا يتصل بمقياس قيمة العمل الخاص بالانتاجية على أى مستوى .

وفى ضوء دعم البيانات لافتراض هيرزبرج فإن باستطاعتنا استنتاج أن الرضاء الوظيفى يعتبر مؤشرا صادقا للانتاجية بين الموظفين المصريين ، وبخاصة الموظفين من المستويات الادارية المتوسطة والعليا . وبنفس القدر من الأهمية أوضحت البيانات أن عدم الرضاء الوظيفى ليس له علاقة بالانتاجية . وسوف يكون لهذه القضية تأثير مباشر على المناقشات التالية المتعلقة بالحوافز ، وفى النهاية نجد أننا مجبرون على الموافقة على النتيجة التى تؤكد أن مستويات إنتاج البيروقراطية المصرية أقل من المعايير العالمية بدرجة محزنة .

تفسيرات اللامبالاة

فى محاولة تحديد أسباب الانتاجية المنخفضة بين البيروقراطيين المصريين ، وأيضاً للحصول على صورة أكثر اكتمالا لمشاكل البيروقراطية المصرية بصورة عامة ، فقد طلب من كبار الموظفين فى العينة أن يقيموا اهمية الأسباب المتنوعة المقدمة بصورة عامة لتفسير الانتاجية المنخفضة للبيروقراطية المصرية . وقد قدمت الأسباب الأكثر وضوحاً لتفسير الانتاجية المنخفضة عند البيروقراطيين المصريين فى الجدول رقم ٣/٥ كما تحدد وزنها بواسطة درجات موجزة تحدد الأهمية النسبية لكل سبب . وكما هى الحال فى الدرجات الموجزة التى قدمت فى المراحل الأولى من التحليل ، فإن الدرجات تبدأ من صفر إلى ١٠٠ واعتبرت الأسباب التى حصلت على خمسين درجة فأكثر من العوامل الهامة المساهمة فى الانتاجية المنخفضة للبيروقراطيين المصريين .

وتشير البيانات الموضحة فى الجدول رقم ٣/٥ إلى أن مشكلة الانتاجية المنخفضة بالاضافة إلى عدم كفاية الحوافز - تعتبر من المشكلات متعددة الوجوه والتى تتضمن عدداً من الأبعاد التنظيمية والثقافية ، والمتصلة بديناميات الجماعة أو المشرفين . ووفقاً لذلك قد يكون من الصعب إثبات ذلك بنظرة سريعة .

جدول رقم ٣/٥ يوضح
بعض التفسيرات المقدمة للانتاجية المنخفضة بين
كبار الموظفين المصريين (العدد = ١٥٦)(*)

تفسيرات الانتاجية المنخفضة	الدرجات الموازنة	الدرجات الهامة للغاية فقط
١ ـ التفسيرات النسقية		
المهارات غير الكافية	٣٥	٤٣,٣
الحوافز المنخفضة	٧٩	٥٩,٥
المسئولية غير واضحة	٤٦	٢٧,ـ
العقوبات غير كافية	٦٤	٤١,٨
٢ ـ التفسيرات الثقافية / الشخصية		
الاهتمام المنخفض بالمسئوليات	٤٢	١٩,٧
المسئوليات الاجتماعية	٥٥	٣٦,٤
٣ ـ التفسيرات المتعلقة بديناميات الجماعة		
ليس هناك شخص يعمل بجد	٥٢	٣٠,٥
٤ ـ التفسيرات المتعلقة بديناميات الاشراف		
افتقاد الدعم	٥١	٢٥,٠

المفتاح : **تعكس الدرجات العليا مجالات المشكلات .**

(*) لقد طلب من المستجيبين من كبار الموظفين أن يقيموا كلا من العناصر الموجزة أعلاه باعتبار أن أيا منها (هامة للغاية أو هامة ، أو هامة بدرجة أقل ، أو غير هامة ، كتفسير لحالة اللامبالاة فى الوحدات موضع الاهتمام . وتبدأ درجات المقياس من صفر إلى ١٠٠ ، باعتبار أن الاستجابات (الهامة للغاية) تحصل على درجات ضعف الاستجابات (الهامة) .
أما الاستجابات (ذات الأهمية الأقل) (أو التى لا أهمية لها) فلم تدخل فى الحساب . وينبغى اعتبار الدرجات التى تتجاوز ٥٠ درجة مشاكل أو قضايا هامة .

بالإضافة إلى المتغيرات المحددة فى الجدول رقم ٣ / ٥ فإننا يمكننا أن نجد تفسيرات للانتاجية المنخفضة بين البيروقراطيين المصريين فى أساليب التجنيد فى البيروقراطية المصرية ، وأيضاً فى الظروف الاقتصادية المؤلمة التى يعيشها الموظف البيروقراطى المصرى . وفيما يتعلق بالتجنيد ، فقد لوحظ مبكراً أن التجنيد البيروقراطى فى مصر يعطى الأولوية للاستخدام الكامل على بناء تنظيم بيروقراطى كفء إذ حصل غالبية الموظفين المصريين على وظائفهم من خلال أحد أساليب ثلاثة ، التعيين الروتينى لخريجى الجامعة ، والمسابقات ، أو الوساطة Favoritism . وفى حالة التعيين الروتينى لخريجى الجامعة ، فإنه يكون على المرشحين أن ينتظروا من ثلاث إلى أربع سنوات بعد التخرج فى الجامعة حتى يتحقق تعيينهم . وقد تسلم ٤١٪ من عينة المستجيبين من المستويات الادارية الوسطى والدنيا عملهم بعد التخرج ، بينما تسلم ٤٥٪ عملهم من خلال المسابقات ، و ١١٪ من خلال الوساطة . بينما لم يجب على السؤال نحو ٣٪ فإذا سلمنا بهذا الانهيار ، فإننا نفترض أن هؤلاء الذين التحقوا بالبيروقراطية من خلال المسابقات أو الاستحقاق من الممكن أن يصبحوا أكثر إنتاجية من الموظفين الذين التحقوا بالبيروقراطية من خلال قنوات غير المنافسة . ومع ذلك ، لم يبرهن على أن الحال على هذا النحو .

وربما كانت ادراكات الموظفين المدنيين المصريين عند التحاقهم بالخدمة الحكومية هى العامل الأكثر تأثيرا فى انتاجية الموظف من أسلوب التجنيد . وعلى سبيل المثال فحينما سئل المستجيبون عن : ماهى امتيازات الخدمة الحكومية التى شعر بها اقاربهم وأصدقاؤهم ؟ ، وقد كان دوام العمل على رأس قائمة الامتيازات بنسبة ٢٥ ٪ والدخل الثابت بنسبة ٢٥ ٪ بينما أكدت نسبة ١٧ ٪ على انخفاض عدد ساعات العمل كامتياز بينما اجابت نسبة ١٢ ٪ بأنه ليست هناك التزامات ، وأجاب ٨ ٪ بأن العمل سهل و٥ ٪ بانخفاض المسئولية ومن الواضح تماما حينئذ أن الأمان Security كان الاغراء الأول للخدمة الحكومية ، وهى خاصية من الصعب ان ترتبط بالانتاجية المتطورة .

فإذا تحولنا الى تأثير الظروف الاقتصادية المؤلمة التى يعيش فى إطارها الموظف البيروقراطى المصرى المتوسط على انتاجية البيروقراطية فاننا ينبغى أن نتذكر انه خلال المرحلة الناصرية تحولت مصر الى دولة اشتراكية تسودها اجراءات للترقية وتحديد المرتبات تنظمها الحكومة بدقة ، وقد كانت المرتبات منخفضة بدرجة ملحوظة وفقا للمعايير العالمية غير أن الفارق بين المرتبات العالية والمنخفضة كان ضئيلا ويخضع معظم موظفى الحكومة بدرجة ما لنفس القواعد المالية بينما نجد فى مرحلة السادات ان سياسة الانفتاح بعثت الحيوية فى القطاع العام المتعاظم وأيضا فى اتساع الفجوة بين أجور القطاع الخاص ، ونظائرها فى القطاع العام ، وأصبحت المرتبات الحكومية التى كانت كافية بالكاد فى نظام ناصر غير كافية تماما فى عصر السادات ووجد موظفو الحكومة ـ الذين كان محرما عليهم من الناحية القانونية ان يعملوا فى وظائف حكومية أخرى ـ ان العمل الاضافى يمثل ضرورة اقتصادية ، وعلى سبيل المثال سلمت نسبة ٨٩ ٪ من المستجيبين بأنها تشغل وظيفة ثانية ، وأن ٨٤٪ من هؤلاء المستجيبين يعملون بين ثلاث إلى خمس ساعات فى اليوم فى وظائفهم الاضافية .

وفى حين أن شغل الموظف لوظيفة ثانية لايعوق بصورة اوتوماتيكية انتاجيته العالية فانه يفترض ان طاقة الفرد الموزعة تصبح ضئيلة ، وتفترض حقيقة أن وظائف الحكومة تقدر بسبب الامان الذى تحققه للموظف أنه ايا كانت الطاقة الانتاجية التى قد يمتلكها الفرد ، فان هذه الطاقة من المحتمل ان تدخر لوظيفة فى القطاع الخاص وهى الوظيفة التى من المحتمل بدرجة أكثر أن تكافىء الطاقة التى بذلت فيها ، ويمكن أن تفسر النسبة العالية من المستجيبين الذين يشغلون وظائف ثانية ايضا سبب عدم نظرة الموظفين البيروقراطيين إلى أنفسهم باعتبارهم كسالى .

وتتضح فاعلية الضغط الاقتصادى على الموظفين البيروقراطيين المصريين أيضا من خلال آلاف الموظفين المدنيين الذين يتركون الأجهزة البيروقراطية سنويا للعمل إما فى القطاع الخاص أو فى الدول المنتجة للبترول وعلى سبيل المثال نجد أن ٢٥ ٪ من عينة المستجيبين يفكرون جديا فى الانتقال الى مجتمعات الخليج او الى القطاع الخاص بالاضافة ان ٣٢ ٪ من المستجيبين سلموا بأنهم قد فكروا فى هذا الموضوع . وفى ظل مثل هذه الظروف يصبح من الصعب ان يكون التزامهم قويا بوظائفهم الحالية . وفى الحقيقة يشكو كبار الموظفين من صعوبة الاحتفاظ بموظفيهم الممتازين ، وتعكس

بيانات هذه الدراسة هذا الاتجاه خاصة فيما يتعلق بالافراد الذين يشغلون مرتبة عليا بالنظر الى انتاجيتهم حيث نجد أنه من المحتمل بدرجة أكثر أن ينتقلوا إلى القطاع الخاص أو إلى دول الخليج مقارنة بزملائهم ذوى الانتاجية المنخفضة (معامل ج = ٠,٢٤٤) .

ومن ثم نجد أن دور المرتبات المنخفضة فى تخفيض الانتاجية يذهب إلى أبعد من تخفيض معنويات الموظفين أو خلق مناخ يشعر فى إطاره الموظفون بأن انخفاض أجورهم لايساعد على بذل جهد اضافى ، وقد أضافت الأجور المنخفضة إلى الضغط الفيزيقى والسيكولوجى الواقع على الموظف دافعا إضافيا أدى إلى التعجيل بطلب العمل الخارجى . وقد ادى ذلك أيضا إلى وقوع مستويات عالية لهروب شاغلى الوظائف التى تتطلب مهارة .

وأخيرا ، فانه يجب التأكيد مرة أخرى على ان الانتاجية المنخفضة فى البيروقراطية المصرية تضمن عديدا من المشكلات التنظيمية بالاضافة الى المشكلات الدافعية والسلوكية التى أشرنا اليها سابقا ، وتتضح هذه الحقيقة من استجابات كبار الموظفين البيروقراطيين على أسئلة الاستبيان التى تطلب منهم ان يحددوا مايعتقدون أنه يشكل العقبات الرئيسية لعمل البيروقراطية المصرية بكفاءة ، وتشير الدرجات الموضحة بالجدول رقم ٣/٦ أن المشكلة الأساسية الفريدة التى تواجه البيروقراطية المصرية حسبما تؤكد عينة كبار الموظفين البيروقراطيين تتمثل فى الروتين الحكومى Red Tape ، وهى المشكلة التى تقدمت المشكلات الدافعية المرتبطة بالمرتبات والحوافز ، وذلك حسبما يشير الجدول التالى رقم ٣/٦ .

ومن ثم يفترض تعدد أبعاد مشكلة الانتاجية . بايجاز فان الزيادات الأساسية فى انتاجية العامل من غير المحتمل ان تتحقق بين يوم وليلة ، وأن الزيادات الرئيسية فى الانتاجية سوف تعتمد فى النهاية على إعادة الحيوية الشاملة لمختلف جوانب العملية البيروقراطية غير انه ايا كانت طبيعة ذلك فان حجم الامراض الاقتصادية لمصر يتطلب ضرورة زيادة انتاجية العامل حيث ينبغى ان نبدأ من نقطة ما . وقد وضع الرئيس مبارك وكبار موظفيه البيروقراطيين كل آمالهم فى تحسين النظام المصرى للحوافز المالية .

النتائج : القيم والحوافز

إذا سلمنا بالتأكيد الذى وضعه الرئيس مبارك وكذلك عينة البحث من كبار رجال الادارة على الحوافز المالية باعتبارها الوسائل الاكثر ملاءمة لتحقيق زيادة الانتاجية فان التحليل ينبغى ان يتحول الى فحص القيم الدافعية الأساسية للبيروقراطيين المصريين . وقد كان غرض التحليل هو أن نثبت (١) هل يمكن اعتبار القيم المالية هى القيم الدافعية الأكثر أهمية للبيروقراطيين المصريين ؟ (٢) وهل اذا

جدول رقم ٦/٣ يوضح مستوى ادراك كبار الموظفين للمشكلات الأساسية التى تقلل من الفاعلية الادارية للبيروقراطية المصرية
(العدد = ١٥٦ غير المستجيبين = صفر)

السؤال : فى رأيك ، ماهى المشكلات الرئيسية التى تقلل من فاعلية وكفاءة البيروقراطية المصرية ؟
المفتاح : تشير الدرجات العالية إلى مجالات المشكلات .

المشكلات البنائية	**الاختبار الأول فقط**
الروتين	٤٦,٢
القوانين الجامدة	١٢,٥
التمويل المنخفض	٤,٥
سياسات التجنيد / التعيين	٢,٦
المهارات الفنية المنخفضة	٣,٨
المشكلات المواجهة بالسلوك	
المحسوبية	١٣,٥
الحوافز الضعيفة	٣,٢
المرتبات المنخفضة	١٢,٨
عدم استجابة الاشراف	١,٣
المجموع	٪ ١٠٠

(*) قد يختلف المجموع عن ١٠٠٪ بسبب خطأ محدود .

سلمنا بالصعوبات المرتبطة بتنفيذ برنامج للحوافز المالية بعيدة المدى فأنه من المحتمل ان تكون الحوافز غير المالية البديلة فعالة إن لم تكن أكثر فعالية فى زيادة الانتاجية ، وفى هذا الاطار افترض أن الأدبيات المتعلقة بالبيروقراطية فى المجتمعات النامية والمقابلات غير الرسمية ذات أهمية خاصة بالنسبة للبيروقراطيين المصريين وهى : المال Money والهيبة Prestige والموقع الحضرى Urban Iocation والوجود مع الاقارب Proximity to Relatives والأمان Security والراحة Comfort[١٢] ، ولكى تحدد الأهمية النسبية لكل قيمة فى مواجهة القيم الأخرى فقد قدم المستجيبين مقياس يحتوى على خمسة عشر عنصرا يحتوى على الطلب منهم اختيار العبارة - (من كل زوج) - التى يشعرون أنها أكثر أهمية بالنسبة لهم شخصيا ، وتشير النتائج الواردة فى الجدول رقم ٧/٣ إلى أهمية كل قيمة فى مواجهة كل قيمة أخرى ، ويشير المقياس الموجز الذى يبدو فى أسفل الجدول رقم ٧/٣ إلى الترتيب الشامل لكل قيمة على مقياس يبدأ من صفر إلى ١٠٠ ، وذلك حسبما يوضح الجدول التالى .

جدول رقم ٣/٧ يوضح القيم الحافزية الاساسية للبيروقراطيين المصريين
المستوى المنخفض والمتوسط فقط (العدد = ٦٤٠)

السؤال : مايلى يمثل ازواجا عديدة من العبارات ، من فضلك حدد من كل زوج العبارة التى تتوافق مع ماتفضله .

العبارة	النسبة
أ - وظيفة ذات أجر عال وهيبة منخفضة	٦,٧ ٪
ب - وظيفة ذات أجر معتدل وهيبة عالية	٩٣,٣ ٪
أ - وظيفة ذات أجر عال لكن بعيدة عن الاقارب والاصدقاء	٤٩,١ ٪
ب - وظيفة ذات أجر معتدل لكن قريبة من الاقارب والاصدقاء	٥٠,٩ ٪
أ - وظيفة ذات أجر عال فى المناطق الريفية	٥٢,٣ ٪
ب - وظيفة ذات أجر معتدل فى المدينة التى تختارها	٤٧,٧ ٪
أ - وظيفة ذات أجر عال لكن مجهدة وتستغرق الوقت	٧٤,٦ ٪
ب - وظيفة ذات أجر معتدل وليست صعبة أو ملحة	٢٥,٤ ٪
أ - وظيفة ذات أجر مرتفع ولكنها تتضمن قدرا من المخاطرة وتحمل المسئولية	٦٠,١ ٪
ب - وظيفة ذات أجر معتدل وتسودها حالة عالية من الأمان	٣٩,٩ ٪
أ - وظيفة ذات هيبة عالية للغاية لكن بعيدة عن الأقارب والأصدقاء	٨٥,٩ ٪
ب - وظيفة محترمة قريبة من الاقارب والأصدقاء	١٤,١ ٪
أ - وظيفة ذات هيبة عالية للغاية تتضمن قدرا كبيرا من المخاطرة وتحمل المسئولية	٨٢,٦ ٪
ب - وظيفة محترمة تسودها درجة عالية من الامان	١٧,٤ ٪
أ - وظيفة محترمة للغاية مجهدة وتستغرق الوقت	٨٩,٧ ٪
ب - وظيفة محترمة ليست مجهدة أو ملحة للغاية	١٠,٣ ٪
أ - وظيفة ذات هيبة عالية فى المناطق الريفية	٧٥,٧ ٪
ب - وظيفة محترمة فى المدينة التى تختارها	٢٤,٣ ٪
أ - وظيفة ذات درجة عالية من الأمان فى المناطق الريفية	٤٥,٢ ٪
ب - وظيفة تسودها المخاطرات والمسئوليات المعقدة فى المدينة التى تختارها	٥٤,٨ ٪
أ - مركز آمن للغاية بعيد عن الأقارب والأصدقاء	٥٠,٢ ٪
ب - مركز تسوده المخاطرات والمسئوليات المعقدة قريب من الأهل والأقارب	٤٩,٨ ٪
أ - مركز آمن للغاية صعب ويستغرق الوقت	٧٤,٠ ٪
ب - مركز تسوده المخاطرة والمسئولية ليس صعبا للغاية	٢٦ ٪
أ - مركز تسوده صعوبة محدودة بعيدا عن الأهل والاقارب	٧٢,٩ ٪
ب - مركز صعب ويستغرق الوقت ، قريب من الأهل والأقارب	٢٧,١ ٪
أ - مركز تسوده صعوبة محدودة فى المناطق الريفية	٤١,٨ ٪
ب - مركز صعب ويستغرق الوقت فى المدينة	٥٨,٢ ٪
أ - مركز قريب من الأهل والأصدقاء فى المناطق الريفية	٤٨,٦ ٪
ب - مركز بعيد عن الأقارب والأصدقاء فى المدينة التى تختارها	٥١,٤ ٪

تنظيم وزن التفضيل
يبدا من صفر – ١٠٠ =(*)

الهيبة	٨٨
المال	٥٠
الموقع	٤٦
الأمان	٤٥
الاقارب	٣٩
الراحة	٣٥

(*) تعكس تنظيمات التفضيل الدرجة الوسيطة Mean Score للاختيارات الكلية لكل قيمة على كل قيمة منافسة ، وتضاعف وتتراوح درجات المقياس بين صفر – ١٠٠ درجة .

وبصورة مثيرة للغاية تشير البيانات المقدمة فى الجدول رقم ٣/٧ إلى أن الهيبة هى القيمة الدافعية السائدة عند البيروقراطيين المصريين ويحتل المال المكانة الثانية فى التنظيم الشامل للقيم الدافعية غير أنها احتلت مركزا أقل ٣٨ درجة من الهيبة على مؤشر وزن التفضيل ، وأقل من خمس درجات اعلى من منافسيها الاقرب لها : الموقع والأمان وفضلا عن ذلك فان تحليل المدى الذى تختلف بالنظر اليه القيم الستة على اساس من المستوى الادارى والوزارة ، والسن ، والجنس ، ومحل الميلاد والتعليم ، يشير الى ان الهيبة ، برغم تنوعها ، قد حافظت على مكانتها المسيطرة عبر كل فئات الضبط التى تم فحصها(**) ومن ناحية أخرى كان المال ذا أهمية قصوى بالنسبة لبعض الجماعات عن جماعات أخرى . ولقد كان من المثير فى هذا الخصوص ان الموظفين الذكور كانوا بصورة واضحة أكثر اهتماما بالمال عن نظائرهم من الاناث (معامل ج = ٥٥٢,) ولقد كان الاناث بدورهن أكثر اهتماما بالموقع الحضرى المناسب (معامل ج = ٣٣٠,) . ولقد كان موظفو المستوى الادارى المتوسط ، والموظفون ذوو التأهيل التعليمى العالى أكثر اهتماما الى حد ما بالمال من الموظفين من المستوى الادارى الأدنى ، حيث فرض المال صياغة ذات تأكيد واضح على الأمان والراحة ، ومن الملاحظ أيضا رفض القاهريين للعمل فى المناطق الريفية بغض النظر عن الحوافز المالية .

وليس من الصعب التسليم بالتفسيرات السابقة المتنوعة ، إذ يفسر التأكيد المتدنى للمستجيبين من الاناث على المال باحتمالية عالية بالمرونة الثقافية والاجتماعية العالية التى تمنح للاناث الذين يشغلون مراكز بيروقراطية فى مواجهة الاناث غير العاملات . ففى اطار مايمكن اعتباره مجتمعا يسيطر عليه الذكور حيث تحدد المعايير

(**) يرجع التأكيد على الهيبة الاجتماعية للوظيفة إلى طبيعة المجتمع الأبوى الذى تسوده العلاقات الجماعية والقرابية . فنظرا للطابع الجماعى للمجتمع ، وانتشار شبكة العلاقات القرابية تصبح نظرة الآخرين إلى الوظيفة واحترامهم لها هى العامل المحدد لمكانة الوظيفة وليس ما يعود على الشخص من فوائد مادية من هذه الوظيفة . هذا إلى جانب أنه كامن فى عمق الشخصية العربية الابتعاد عن الوظائف التى تتطلب جهدا مهما كانت عائداتها المادية والاهتمام بالمكانة العالية للوظيفة . وهى نظرة يؤكدها التراث العربى عموما « المترجم » .

الاجتماعية ادوار المرأة بصورة صارمة فان الحرية الشخصية الأكثر تصبح قيمة هامة لدى الاناث . وبالمثل فان تفضيل المستجيبين من الاناث للموقع الحضرى يمكن أن نجد له تفسيرا جزئيا فى المرونة الاجتماعية العالية التى تسود فى المناطق الحضرية . وهناك عامل إضافى يتمثل بالطبع فى رفض القاهريين عموما ـ ذكورا وإناثا ـ أن يعملوا فيما يمكن اعتباره بيئة ريف مصر الخانقة ثقافيا(*) على عكس ذلك كان المستجيبين من مؤسسة الألومونيوم ، وهو مشروع يقع فى الريف المصرى على نقيض القاهريين اقل اهتماما بقيمة الحضرية حيث كان المستجيبون المولودون فى المناطق الريفية أقل أيضا بقيم الموقع من نظرائهم الحضريين(**) .

ومن ثم نفترض نتائج هذه المرحلة من التحليل أن الدوافع المالية والمرتبات العالية قد لاتكون هى الدواء ـ لجميع الأمراض Panacea لزيادة انتاجية العامل حسبما تأمل الحكومة المصرية فى ذلك ، وبصفة خاصة تلك هى الحالة بالنظر الى دفع المصريين للعمل فى المناطق الريفية ، وهو الهدف الذى تدرك الحكومة المصرية أهميته بصورة متزايدة طالما أن سكان القاهرة يقتربون من ١٤,٠٠٠,٠٠٠ وحيث يقترب الانتقال فى المدينة وكذلك خدمات البناء التحتى من الانهيار .

حل التناقضات ، المعطيات المقارنة والمداخل النظرية

بمقارنة المعطيات المتعلقة بعدم الرضاء الوظيفى والمقدمة فى الجدول رقم ٤ /٣ ببيانات الدافعية الموضحة فى الجدول رقم ٧ /٣ فاننا نواجه قدرا من التناقض الظاهر حيث تبدو المرتبات المنخفضة باعتبارها المصدر الرئيسى بعدم الرضاء الوظيفى بين البيروقراطيين المصريين فى حين تجاوزت الهيبة النقود باعتبارها القيمة الحافزة والتى من المحتمل بدرجة اكثر أن تستثير الانجاز البيروقراطى المحسن . فاذا كانت المرتبات هى المصدر الرئيسى لعدم الرضاء البيروقراطى إذن ، أليس من المنطقى ان نفترض ضرورة اعتبار الحوافز المالية هى أيضا القيمة الحافزية المفضلة ؟ وقد تدعم هذا التناقض بالخروج الجماهيرى للبيروقراطيين المصريين إلى دول الخليج للبحث عن المرتبات العالية ، وبالمثل التسليم الصريح لنحو ٨٩ ٪ من المستجيبين بأنهم قد رفعوا مرتباتهم البيروقراطية بوظائف اضافية .

ولايمكن اعتبار هذا التناقض الظاهر بين المرتب باعتباره مصدرا اوليا لعدم الرضاء وبين الهيبة (أو أى متغيرات سيكلوجية أخرى) باعتبارها قوة دافعية فعالة قاصرا على مصر ، إذ وصل تحليل هيرزبرج إذا تذكرنا ذلك من التحليل السابق إلى

(*) يرجع تفضيل القاهريين للبيئة إلى أن البيئة الحضرية تحتوى عادة على فرص حياة أكبر من فرص الحياة المتاحة فى البيئة الريفية . اضافة إلى أن القاهريين معتادون على الاستمتاع بفرص الحياة الموجودة فى الحياة الحضرية ، ومن ثم يصبح من الصعب عليهم للغاية الموافقة على العمل فى السياق الريفى « المترجم » .

(**) نظرا لصعوبة الحياة فى السياق الريفى مقارنة بالسياق الحضرى ، من ناحية بسبب نقص فرص الحياة ، ومن ناحية أخرى بسبب اشباع الحاجات الأساسية فى مستوياتها الدنيا ، فإننا نلاحظ أن الأشخاص الذين نشأوا فى السياق والثقافة الريفية أكثر قدرة على التكيف مع الحياة الريفية من نظرائهم الحضريين ، وهو الأمر الذى يؤكده موظفو مجمع الألمونيوم ذوو الأصول الريفية « المترجم » .

أن الموظفين يستجيبون إلى نموذجين مختلفين من المثيرات : المثيرات الصحية Hygienic والمثيرات الدافعية Motivational . وتحتوى المثيرات الصحية على بناء المرتب وظروف العمل والأمان فى حين تركز المثيرات الدافعية - على العكس - على فرض الانجاز الاعتراف او التقدير والنمو وعلى هذا النحو فهما يعتبران المصدر الأكثر وضوحا للشكوى ويحدث ميل إلى تقليل الانجاز اذا انخفضت هذه المثيرات الى مادون مستوى معقول ، إذ ينظر الى دورها باعتباره دورا سلبيا لتجنب الألم بالاساس . وبمجرد الوصول إلى الظروف الملائمة فان دورها الدافعى يتناقض إذ يمكن دون تأكيد - وفقا لنظرية هيرزبرج - أن تؤدى زيادة الحوافز المالية - بصورة أوتوماتيكية - إلى زيادة الإنتاجية .

وعلى النقيض كانت دوافع هيرزبرج مثيرات ايجابية . فهى تسبب قدرا ضئيلا من الألم أو الازعاج الشخصى ، ووفقا لذلك فانها تذكر ضمنيا باعتبارها المصدر الرئيسى لعدم الرضاء الوظيفى ، ومع ذلك ، فاستنادا إلى الحاجة إلى الاعتراف والترقى نجدها قد شكلت مثيرا ايجابيا لزيادة الانتاج .

ويدعم قدر هائل من البيانات الثقافية المتنوعة ايضا الدور المتباين للمتغيرات المالية والثقافية فى تحفيز الموظفين ، وعلى سبيل المثال يسجل نيفيس E.C. Nevis أن أحد المسوح التى تشكلت عينتها من ٥,٠٠٠ مدير اختيروا من أكثر من مائة شركة ثرية فى الولايات المتحدة قد وضعوا الأجور فى المرتبة الثالثة من الأهمية فى تدرج القيم الادارية المستند الى السؤال ماهو الشىء الهام بالنسبة لك ؟ وقد رتبت قيم مناظرة لدوافع هيرزبرج السيكولوجية الايجابية ، على نحو « الأولى » و « الثانية » « الرابعة » وهناك بيانات مقارنة من بحث أجرى على الطلاب الصينيين فى معهد شنغهاى للهندسة الادارية اكدوا خلالها على المال باعتباره يحتل المرتبة الخامسة (٢٨ طالبا) بينما احتلت القيم السيكلوجية المراتب الأولى والثانية والثالثة(*)(١٣) وقد كشفت دراسة محدودة فى نيجيريا اجريت على الموظفين المدنيين أن المال بالمثل ينظر اليه باعتباره المصدر الرئيسى لعدم الرضاء الوظيفى البيروقراطى فى حين أنها تفترض فى نفس الوقت - استنادا إلى البيانات المحدودة - أن الهيبة Prestige تعتبر العامل الدافعى الرئيسى بين البيروقراطيين النيجيريين .(١٤)(**) .

وقد كشفت أيضا دراسة شاملة عن القيم الادارية فى القطاع الصناعى الخاص استندت الى عينة بلغت نحو ٣,٦٤١ فى أربعة عشر قطراً عن أن عديداً من المتغيرات

(*) من المكن أن لا يعتبر المال المتمثل فى الأجر المرتفع هو الدافع الأساسى لزيادة الانتاجية البيروقراطية ، حيث يمكن أن تظهر دوافع أخرى ، فمثلا الدوافع المعنوية او الأيديولوجية من المكن أن تلعب دورها كحوافز لزيادة الانتاجية ، خاصة فى المجتمعات التى يسودها نوع من الالتزام الايديولوجى ، الذى يصبح مفيدا بالنسبة لكل أفراد المجتمع بحيث يشكل هذا الالتزام فى حد ذاته دافعا نحو الانجاز ، وأعتقد أن عينة الطلبة الصينيين قد أكدت على المال نظرا لأهمية الدوافع الأيديولوجية فى بلد تسوده درجة عالية من الالتزام الأيديولوجى « المترجم » .

(**) يعتبر التأكيد على الهيبة باعتبارها أحد المتغيرات الخاصة بالرضاء الوظيفى من المتغيرات التى تبرز فى المجتمعات ذات الثقافة الجماعية والتقليدية حيث نجد أن الأجهزة البيروقراطية فى هذه المجتمعات تسير وفق قيم تعتبر امتدادا للثقافة العامة ، ومن ثم تسودها القيم المتعلقة بالعزوة والهيبة بدلا من قيم الانجاز الموضوعية . من ناحية ثانية فإننا نجد أن التنظيمات البيروقراطية تتداخل الى حد كبير مع التنظيمات الاجتماعية العائلية ذات الطبيعة القرابية ، ومن ثم نجد أن الأفراد يعملون فى إطار التنظيمات الثانية وفقا لقيم الأولى . « المترجم » .

السيكولوجية بما فيها الهيبة ، كان موضع الاهتمام الرئيسى بين المديرين فى الأربعة عشر قطرا التى درست . وفضلا عن ذلك فقد وجدت الدراسة أن الرغبة فى قيم الاعتراف لم تتحقق بصفة خاصة فى الهند ، والأرجنتين ، وشيلى ، وايطاليا وتتماثل ظروف الدول الأربع فى الدراسة إلى حد كبير مع الظروف فى مصر . ومن المهم ان نلاحظ ان مؤلفى الدراسة قد افترضوا ان المال ذو قيمة دافعية ثانوية بمجرد أن تحقيق المتطلبات المالية إلى الأدنى لمستويات الرضاء .(١٥)

وقد أكدت أيضا دراستان إضافيتان ، إحداهما عن كبار الموظفين المدنيين فى بريطانيا العظمى (وعددها ٤٦٤ حالة) على التمييز بين العوامل المالية والسيكولوجية باعتبارها حوافز ـ وبرغم ذلك أكدت دراسة الولايات المتحدة على اهمية كل من العوامل السيكولوجية والمالية باعتبارها حوافز ، مفترضة أن الحوافز السيكولوجية لاينبغى التأكيد عليها على حساب الحوافز المالية(١٦) . وقد قدمت الدراسة البريطانية التى أجراها كل من لفنجستون Livingstone وولكاى Wilkie محاولة صريحة لتكرار دراسة هيرزبرج عن الموظفين المدنيين البريطانيين . وقد وجدوا ان الانشغال بالوظيفة يعتبر ذا أهمية قصوى باعتباره عاملا دافعيا اكثر من إنجاز هيرزبرج عن متغيرات النمو ووفقا لذلك نجد أن الدراسة البريطانية تعتبر امتدادا لنظرية هيرزبرج وتقدم دعما لها(١٧) .

وأخيرا فقد كشفت دراسة عن الرضاء الوظيفى بين البيروقراطيين السعوديين أن المال يعتبر العامل الرئيسى لعدم الرضاء الوظيفى غير أن معايير الجماعة تعتبر العامل الأساسى فى تحديد الانتاجية(١٨)

وحينئذ ، فمن خلال منظور نظرى ومقارن يجد التناقض الواضح بين ظهور المرتبات المنخفضة باعتبارها المصدر الرئيسى لعدم الرضاء الوظيفى بين البيروقراطيين المصريين ، وبين الهيبة باعتبارها القيمة الدافعية المفضلة ، تفسيرا له فى القضية التى تؤكد ان الدافع للشكوى قد يختلف جوهريا عن الدافع للإنتاج فهما معا يتضمنان عمليات سيكولوجية مختلفة قد يوجد اتصال بينهما ويمكن تفسير التواجد العالى للوظائف الاضافية بين البيروقراطيين المصريين ايضا بواسطة نظريات الدافعية القائمة وبالمثل بوساطة الواقع المؤلم لمستويات المرتبات البيروقراطية فى مصر اذ يعتبر الدافع الى الدخل الاضافى هو بالأساس الدافع من أجل البقاء حيث من الصعب تأمين حد أدنى من أسلوب الحياة الذى يلقى قبولا استنادا الى المرتبات الحكومية ولاتتناقض حقيقة أن الموظفين البيروقراطيين يبحثون عن وظائف إضافية بسبب الحاجة مع المكانة الغالبة للهيبة باعتبارها قيمة دافعية بمجرد تحقيق المرتب المقبول والاعتبارات الصحية المرتبطة به(*) وفضلا عن ذلك فإنه من المهم أن نتذكر أن مقياس الدافعية الموضح فى الجدول ٣/٧ يفترض على الأقل حدا أدنى من المرتب

(*) يبدو أن التأكيد على هيبة الوظيفة ومكانتها باعتبارها قيمة تحقق قدرا عاليا من الرضاء الوظيفى ، يتأكد إذا توفر قدرا من الاشباع الملائم للحاجات الأساسية للموظف ، ومن ثم فنحن نتوقع تأكيد موظفى المستوى الادارى المتوسط والأعلى على اعتبارات المكانة والهيبة بدرجة تفوق تأكيد موظفى الادارة الدنيا على هذه القيم ، وذلك لأن موظفى المستويات الادارية المتوسطة والعليا ، يكونوا قد فرغوا من الحصول على الرواتب الكافية لاشباع حاجاتهم الأساسية ، ومن ثم ينطلقون الى البحث عن قيم أخرى ذات طابع معنوى فى غالب الأحيان « المترجم » .

الملائم ، ويصبح الاختيار بين الهيبة والمرتب المعتدل ، وليس بين الهيبة والمرتب المنخفض وكقاعدة عامة تعتبر الحاجات البشرية التى تتضمن حرمانا فيزيقيا اكثر إلحاحا ، ولها الأولوية على الحاجات السيكولوجية كالهيبة والترقى ، وتحقيق الذات ، وعلى هذا النحو فهى تميل إلى إعاقة تحقيق الحاجات إلى التقدير والترقى وبالمثل ، لم تندفع الهجرة الهائلة للبيروقراطيين المصريين لشغل الوظائف المربحة فى مجتمعات الخليج بوعد بزيادة المرتب مرتين أو ثلاث ، ولكن تمثل الدافع الى الهجرة فى الأمل فى تحقيق تحول جذرى فى أساليب الحياة . إذ لم تناقض الهجرة إلى مجتمعات الخليج اهمية حوافز الهيبة فى البيروقراطى(*) وفضلا عن ذلك تشير خبرتنا إلى أن معظم المهاجرين يحصلون على أجازات من وظائفهم الرسمية ، ويرجعون فى الغالب إلى وظائفهم البيروقراطية بعد فترة العمل فى الخليج حيث تميل رحلة المهاجر إلى مجتمعات الخليج إلى زيادة القابلية لتحمل الوظيفة البيروقراطية .

واستنادا إلى المناقشة السابقة فانه من الممكن تقديم الملاحظات التالية فيما يتعلق بفائدة الحوافز المالية داخل نطاق البيروقراطية المصرية .

١ ـ يخفض هيكل المرتب المنخفض الذى يسود بين البيروقراطية المصرية الانتاجية من خلال إجبار الموظفين البيروقراطيين على توزيع طاقاتهم ومهاراتهم على وظائف عديدة . ومن الممكن أن تؤدى الزيادة الواضحة فى المرتبات الحكومية إلى تخفيض الحاجة إلى الدخول الاضافية وقد تجعل من السهل بالنسبة للمشرفين أن يطالبوا الموظفين بمستويات انجاز أعلى من ذلك ، فان تمهيد السبيل الى الانجاز الأعلى لايضمن أن الأفراد سوف يتبعوا هذا السبيل بدون اغراء أكثر .

٢ ـ لقد أكدت الدراسات التى أجريت عن الدافعية فى الولايات المتحدة منذ وقت طويل على أنه من الصعب استخدام الحوافز المالية فى البيروقراطيات العامة المعقدة ، وخصوصا أنه من النادر أن تمتلك الحكومات الموارد الكافية لتقديم الحوافز الأساسية لأكثر من قطاع صغير من البيروقراطية . فاذا سلمنا بحقيقة الموقف المالى لمصر فانه من المحتمل إلى حد كبير أن تكون الحوافز المالية الحكومية قادرة على منافسة مرتبات القطاع الخاص أو مرتبات الخليج العالية للغاية إذ من المحتمل أن يبقى الأفراد الذين يدفعهم الحافز المالى أساسا فى البيروقراطية سواء فى مصر أو فى الغرب .

٣ ـ لقد وجد أن حوافز الهيبة والتقدير ذات فعالية فى عديد من السياقات اذ يوصى بروز الهيبة باعتبارها القيمة الدافعية الأساسية بين المستجيبين فى دراستنا بأن الحوافز المستندة إلى الهيبة يمكن أن تكون فعالة فى مصر أيضا ، وفى الحقيقة توفر قوة

(*) لا تتناقض الهجرة الى مجتمعات للبحث عن مزيد من الدخل كقيمة بيروقراطية مع تأكيد عينة البحث من البيروقراطيين على الهيبة كقيمة من قيم الوظيفة مناقضة أو مقابلة للدخل . وذلك لأن هناك فيما يتعلق بظاهرة الهجرة الى مجتمعات الخليج تداخل بين القيمتين ، بل إن احداهما تعتبر مؤشرا للأخرى ، فالموظف الأكثر تأهيلا المشهود له بالمهارة هو الذى تجتذبه مجتمعات الخليج ويجد فى اطارها وظيفة بسهولة ومن ثم يعتبر سفره للعمل بالخليج مؤشرا على تفوقه ومهارته . وحينما يحصل على دخل من الوظيفة فى الخليج ، فإن ذلك ينعكس على تغير أسلوب حياته ، وارتقاء هذا الأسلوب ، وشعوره بدرجة أعلى من الأمان الأمر الذى ينعكس على مكانته ومن ثم هيبته الاجتماعية « المترجم » .

الهيبة باعتبارها قيمة دافعية الفرصة أمام الحكومة المصرية لأن تحاول تجريب نسق من الحوافز ذات الفاعلية بالنسبة لموظفيها وملائمة بالنسبة لسياق الموارد الحكومية المحدودة .

٤ ـ تميل هياكل المرتبات المنخفضة فى مصر للغاية فى كل الاحتمالات الى تقليل فاعلية حوافز الهيبة إذ من الصعب ان تتغذى أسرة على الهيبة وحدها ، ووفقا لذلك فانه من المحتمل أن تكون الحوافز المستندة إلى الهيبة أكثر فاعلية إذا صاحبتها زيادة عامة فى المرتبات البيروقراطية ، أو بديلا لذلك ، فقد يثبت أنه من الملائم ان تؤكد على الحوافز ذات المكون المالى ـ المستندة إلى الهيبة .

المراجـع

(١) - Henry J. Burton, Four Issues on Economic Policy in Egypt (Cairo : Ministry of Economy, Foreign Economic Cooperation, 1980); Henry J. Burton, "Egypt's Development in the Seventies" Economic Development and Cultural Change 31, No. 4 (1983), pp. 679-704. Also see Marvin G. Weinbaum and Rasid Naim, "Domestic and International Politics in Egypt's Economic Policy Reforms" (Paper presented at the Convention of the Middle East Studies Association of North America, Chicago, November 1983).

(٢) عبد الستار الطويله ، التطور الذاتى : سهل وصعب ، روزاليوسف ، مجلة أسبوعية تصدر باللغة العربية ، فبراير العدد الرابع ، ١٩٨٥ ، ص ٢٦ .

(٣) Nazih N.M. Ayubi, "Bureaucratic Inflation and Administrative Inefficiency : The Deadlock in Egyptian Administration", Middle Eastern Studies, 18 No. 3, (1982). pp. 286-99.

(٤) An Excellent Review of Various Incentive Formats is Provided in : Gary A. Yakle, Leadership in Organization (Englewood Cliffs, N. 1 : Prentice Hall, 1981). Chapters 6 and 7 are Particularly Revelant.

(٥) تستند مؤشرات المرجعية المهنية الى الاستجابات على العنصر التالى :

ماهى مصادر المعلومات التى تجد انها اكثر نفعا لوظيفتك ؟

كانت الاستجابات :

الراديو	٦,٧
التليفزيون	١٤,٤
المقالات	١٣,٥
المواد المهنية	٣٤,١
المنظمات	١,٤
الأصدقاء	١,٦
الاقارب	,١
الزملاء	٥,٩
الرئيس	١٨,١
آخرون	٤,٢
المجموع	١٠٠٪

(٦) يعتبر الأفراد ذووالانتاجية العالية وفقا لمؤشر قيمة العمل من الانتاج هم هؤلاء الأفراد الذين لايفضلون الراحة أو الامان على اى قيم مناظرة دافعة تظهر فى الجدول ٧/٣ او الذين فضلوا قيم الراحة والأمان باعتبارها التى تفوقت مرة واحدة على احدى القيم الرافعة المناظرة التى ظهرت فى الجدول ٧/٣ . ولقد تشكلت اقل الفئات انتاجية عن طريق تجميع الافراد الذين رتبوا الراحة باعتبارها القيمة الاكثر سموا فى الجدول ٧/٣ مرتين على الاقل مع الأفراد الذين رتبوا الأمان باعتبارها الاسمى مرتين على الاقل . وقد شكل الافراد الذين يقع ترتيبهم بين الموقفين الفئة الثالثة .

(٧) لقد استندت استجابات اختيارات الانتاجية العليا والمنخفضة على تقدير هيئة البحث ويعكس التصنيف المناظر لهيرزبرج وآخرين .

انظر : Frederick Herzberg, The Managerial Choice Homewood,: ILL.: Dow Jones-Irwin, 1976, Chapter 2.

(٨) أنظر الملاحظة التفسيرية على الجدول رقم ٣/٢

(٩) Hugh Livingstone and Roy Wilkie, "Motivation and Performance Among Civil Service Managers, "Public Administration 59, No. 5 (Summer 1981).

(١٠) يعتبر معامل ارتباط جاما Gamma نوعا من التقليل الاحصائى لخطأ المستوى الترتيبى . وللتوضيح ، فانه يمكن تفسير معامل ارتباط جاما لعينة عددها ٢٠٠ بين المستوى التعليمى والنزعة المهنية بأن العينة التى تمتلك مستوى تعليميا عاليا يمكن أن تتزايد احتمالية أن يكون هذه الجماعة أكثر مهنية بنسبة ٢٠٪ تقريبا مقارنة بالجماعات الاخرى .

(١١) اذا لم يحدد بطريقة اخرى ، تعتبر كل معاملات الارتباط ذات دلالة عند مستوى ٠,٠٥ أو افضل .

(١٢) Morroe Berger, Bureaucracy and Society in Egypt (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1957), Nazih N.M. Ayubi,Bureaucracy and Politics in Contemporary Egypt (London : Ithaca Press, 1980) Farid A. Mona, The Arab Executive (London : MacMillan, 1981).

(١٣) Eddin C. Nevis, 'Using an American Perspective in Understanding Another Culture : Toward a Heirarchy of Needs for the people's Republic of China", Journal of Applied Behavioral Science 19, No. 4, 1981).

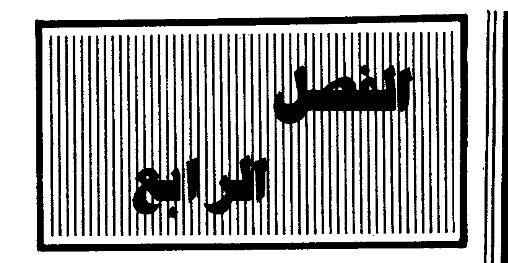
(١٤) Efiong J. Etuk, "Middle Managers in Cross River State of Niggeria Public Service", Indian Journal of Public Administration 27, No. 4, (1981), pp. 994 - 1005.

(١٥) Mason Haire, Edwin E. Ghisalli and Lymann W. Porter, Managerial Thinking (New York : John Wiley, 1966).

(١٦) Lagraham and Barrilleau, "Motivating Government Managers", p. 397.

(١٧) Livingstone and Wilkie, "Motivation and Per formance" p. 165.

(١٨) Richard Chackerian and Suliman Shadukhi, "Public Bureaucracy in Saudi Arabia", International Review of Administration Sciences XLIX, No. 3, pp. 319 - 22.



المرونة البيروقراطية والتنمية فى مصر

تعتبر المرونة البيروقراطية قدرة تنموية أساسية لأية بيروقراطية حيث تعظم المرونة من قدرة البيروقراطية على الاستجابة بحزم وكفاءة لحاجات الجمهور . فاذا انجزت ذلك فان المرونة البيروقراطية تقوى العلاقة بين الجماهير والحكومة وتقوى ثقة الجماهير فى الجهاز الحكومى وتدعم التعاون معه ، وتقلل المرونة البيروقراطية ايضا من الفاقد عن طريق تحسين توزيع الموارد النادرة إلى تأكيد التآزر بين الجهود البيروقراطية إلى جانب ذلك تسهل المرونة البيروقراطية التجديد البيروقراطى بأن تجعل من المتيسر بالنسبة لموظفى البيروقراطية تجريب المداخل الحديثة والمجددة من أجل الحاجات التنموية لمجتمعهم .

وكما ناقشنا باستفاضة فى الفصلين الأول والثانى قد يستفيد موقف البيروقراطية المصرية من العلاقة القوية بين الجماهير والحكومة أو من التعاون المتعاظم بين البيروقراطية والجمهور ، أو من الفاقد المحدود للموارد النادرة للغاية ، أو من التآزر الأفضل للجهود البيروقراطية ، أو من التجديد البيروقراطى الواضح للوصول إلى حلول لمشكلات مصر الإجتماعية والاقتصادية التى لا حصر لها ، ومع ذلك ، فلاتتمتع الانتقادات القليلة للبيروقراطية المصرية بنفس العمق والانتشار كما هو الحال بالنسبة للنقد المتعلق بالجمود وعدم المرونة والبيروقراطية[1] .

ويمكن أن نجد توضيحا قويا لجمود البيروقراطية المصرية بصفة خاصة فى تحليل لمرافق القاهرة قدمته مجلة المصور الاسبوعية [2] . ولتحليل الأسباب المتعلقة بضرورة أن تعمل محطة ضخ جديدة فى نطاق ٥٠ ٪ من طاقتها قدمت المصور على سبيل المثال قائمة التفسيرات التالية ، والتى تركز معظمها على مشكلات الجمود البيروقراطى .

١ ـ صعوبة الحصول على تصاريح العمل .
٢ ـ التأخيرات فى الترخيصات للحفر أسفل السكك الحديدية كالمترو وخطوط المجارى .
٣ ـ افتقاد الفنيين والعمال المهرة .
٤ ـ تخزينات الأخشاب والأسمنت لا تتم فى الأوقات الملائمة .
٥ ـ الانتاج غير الكافى لمواسير المياه محليا والصعوبات الهائلة للحصول على تصاريح لاستيراد المواسير .

٦ - عدم رغبة مرفق المياه فى التعاون مع المرافق الأخرى .
٧ - غياب الخريطة الواضحة لشبكة المياه الحالية ، وهى المشكلة التى تفاقمت بسبب وجود الخرائط غير الدقيقة .

ويعتبر مرفق المياه ، كما تلاحظ مقالة المصور نموذجا لكل مرافق القاهرة حيث يعتبر كل مرفق حسبما يذهب المقال عالما قائما بذاته يحافظ على حدوده بحماس عن طريق رفض - إعطاء أو أخذ - المعلومات والتعاون مع المرافق الأخرى . وينتج عن هذا التأخيرات المبالغ فيها والتى تحول دون استكمال كل المشروعات ، وتمزيق الخدمات الناتج عن الخطوط المنهارة والمواسير المتفجرة ، وكذلك عن ضياع الموارد ، وزيادة التكاليف بصورة مبالغ فيها ، الأمر الذى يعجز الحكومة المصرية عن الوفاء بها . وفيما يتعلق بالتكاليف أشار المقال الى ان التأخير وكذلك فوضى التآزر فى العمل بين مرافق القاهرة فيما يتعلق بتكاليف مترو الأنفاق قد بلغت أخيرا نحو ٥٠٠,٠٠٠ ألف دولار فى الأسبوع انفقت على الغرامات والتأخيرات . ولاتقتصر مشكلات التآزر وعدم المرونة . كما يشير إلى ذلك الايوبى ، يوسف وآخرون - على المرافق(٣) . وهنا يعتبر الجمود انحرافا يضرب البيروقراطية ككل . وبذلك فهو يعتبر مشكلة نسقية . ولأنه بالتحديد مشكلة نسقية فان جمود البيروقراطية - باعتبارها كيانا - يحبط جهود الوحدات الفرعية النشطة والمجددة عن طريق انكار التآزر والدعم اللذين تحتاجهما لتحقيق أهدافها . ومن ثم ينبغى مواجهة مشكلات الجمود على المستوى النسقى وبالمثل على مستوى الوحدة البيروقراطية .

وقد يكون هناك شك ضئيل فى إمكانية نسبة قدر ملائم من الجمود البيروقراطى فى مصر إلى أسباب بنائية Structural وبيئية Enviromental إذ تعتبر القوانين التى تحكم السياسة البيروقراطية فى الغالب قديمة old وجامدة وتسودها الفوضى ، ومتناقضة بدرجة ما(٤) . لقد تضخم البناء التنظيمى للبيروقراطية - الذى كان بسيطا نسبيا فى ظل الملكية - خلال سنوات الاشتراكية أو نظام ناصر عدة مرات نسبة الى حجمه الأصلى ، إذ أضيفت - خلال الاندفاع نحو التنمية - وحدات بيروقراطية جديدة الى الوحدات القديمة استجابة لحاجات اللحظة الراهنة . لقد كان وقت العمل الذى سعى الى تخطى التأخيرات البيروقراطية من خلال تأسيس وحدات بيروقراطية مؤسسة لانجاز مهام محددة لكى تعوض نزعة البيروقراطية الأصلية الى الاعاقة وبمرور الوقت تكررت الوظائف وكذلك خطوط السلطة المتداخلة . وكان الزمن دائما ذا اهمية جوهرية ، وبرغم تأسيس الاصلاحات البيروقراطية فانها قد سحقت فى الغالب بواسطة الانشغالات الهائلة بقضايا الحرب والسلام ، وكما تبدو الأمور الآن فانه من غير المحتمل ان تتحقق الزيادة الأساسية فى الانتاج والتنمية التى دعا إليها بحماس الرئيس مبارك بدون الترشيد الأساسى للجهاز البيروقراطى فى مصر .

ولسوء الحظ تعتبر القضايا البنائية أحد أبعاد الجمود البيروقراطى فى مصر فقط . غير أن الجمود قد ينتج أيضا بسبب عديد من العوامل السلوكية بما فيها ميل الرؤساء أو المشرفين الى تركيز أكبر قدر من السلطة فى أيديهم اضافة إلى الميل المرتبط به من قبل المرؤوسين لتحمل قدر ضئيل من المسئولية ، ويهتم هذا الفصل اساسا

بالأبعاد السلوكية للجمود البيروقراطى فى مصر . وبالتحديد يحاول الفصل الحالى فحص الأبعاد الثلاثة للجمود السلوكى داخل نطاق البيروقراطية المصرية ، وهى :

١ - الميول نحو تركيز السلطة من قبل أصحاب الوظائف الاشرافية العليا أو الرئاسية .

٢ - رفض الموظفين المرؤوسين تحمل المسئولية .

٣ - الأبعاد السلوكية للاتصال داخل البيروقراطية .

تركيز السلطة

Concentration of Authority

ينتقد الموظفون المصريون غالبا لمحاولتهم تركيز السلطة قدر الامكان فى أيديهم ، وفى العادة تكون السلطة التى تفوض محدودة ومؤقتة ، ولايحدث الا القليل فى السياق الادارى المصرى بدون معرفة الرئيس وموافقته المباشرة .

وإذا كانت مركزية السلطة لدى الموظفين المصريين حادة بنفس قوة النقد الذى توجهه الصحافة المصرية ، فان هذه المركزية تصبح عاملا هاما يحد من مرونة البيروقراطية المصرية فمن بين أشياء كثيرة أخرى يؤدى التركيز المتزايد للسلطة الى اختناقات عنق الزجاجة طالما أن الرؤساء يتنافسون فى نطاق سيطرتهم ، ويشغل الاهتمام المتزايد بالسلطة والسيطرة الرؤساء بأمور ذات أهمية ضئيلة ، ومن ثم يضيق الوقت المتيسر للمهام الاكثر أهمية ، ويميل الموظفون الرؤساء فى مصر إلى أن يكونوا منشغلين بصورة دائمة برغم أننا نجد أن وقتهم لاينفق بصورة ملائمة .

ومثلما يرهق التركيز المتطرف للمسئولية كاهل كبار الموظفين فانه يؤدى أيضا الى تضاؤل استفادة المرؤوسين من وقتهم ومهاراتهم . فالمهام التى يمكن ان ينفذها المرؤوسون تظل غالبا باقية على مكاتبهم تنتظر التعليمات من أعلى ، وفى نفس الوقت يرضى المرؤوسون أنفسهم بانهماكهم فى العمل . وفى الحقيقة نجد ان معظم السلوكيات التى تصنف باعتبارها لا مبالاة أو كسلا بيروقراطيا من قبل الملاحظين الخارجين ، مجرد وقت يضيع انتظارا للتعليمات من أعلى ، وبنفس الطريقة ، يمكن تفسير مستويات التجديد الدنيا فى البيروقراطية المصرية - جزئيا على الاقل - بواسطة النطاق الضيق المتاح لمعظم الموظفين المصريين من أجل الفعل المستقل .

وفضلا عن ذلك يعتبر التركيز المبالغ فيه للسلطة مصدرا أساسيا للروتين ، الذى أصبح العلامة المميزة للبيروقراطية المصرية . فهو على هذا النحو يعتبر واحدا من أهم مصادر التوتر بين البيروقراطية المصرية والجمهور ، إذ من الصعب فى الحقيقة بالنسبة للمصرى العادى أن يطور اتجاهات ايجابية نحو جهاز يتحرك بأبهة Ponderously كجهاز البيروقراطية المصرية . ويؤدى التركيز المتزايد للسلطة أيضا الى زيادة رغبة الجمهور المصرى فى اللجوء مباشرة إلى قمة أو رأس الجهاز الادارى ، متجاوزا صغار الموظفين الذين ينظر اليهم عادة باعتبارهم غير فعالين . وبدوره يؤدى

اللجوء إلى رأس الجهاز الادارى إلى زيادة المطالب المفروضة على الرؤساء ، ومن ثم يقلل بدرجة أكثر قدرتهم على التركيز على القضايا أو الموضوعات ذات الأهمية .

وقد شعر عدد من الباحثين المصريين أن التركيز المتزايد للسلطة له تأثيراته الأخرى غير المرغوب فيها على البيروقراطية المصرية بالمثل حيث يذهب البعض الى أن تركيز السلطة يزيد من تأثير « الواسطة » ، وذلك بسبب تركيز السلطة فى يد فرد واحد له قوة استثنائية ، ويمكن أن تقود الواسطة ـ إذا فشلت كل الجوانب الأخرى ـ إلى إعادة تنظيم أولويات العمل . غير أن ذلك لايعنى أن كل الموظفين المصريين فاسدون إذ ليست الحالة كذلك دائما . غير أن هذا لايعنى أن نقول أن الواسطة قد تختفى مع تأسيس اللامركزية الأكبر للسلطة ، ومع ذلك ، فمركزية السلطة تعتبر بوضوح جزءا من القضية .

هذا وقد أكد زملاء آخرون أن التركيز المتزايد للسلطة يعيد تقوية الاتجاهات نحو السلوك الدكتاتورى داخل البيروقراطية ، ومن ثم فهو بذلك يعمق سلبية صغار الموظفين ، وهى السلبية القائمة فعلا فى ثقافة البيروقراطية المصرية ، وبدوره ، يخفض شعور الموظفين بالخوف ويقلل ميولهم للمخاطرة الأمر الذى يدفع الموظفين للبحث عن الامان فى التقيد الوضيع Slavish Adherence بالروتين وإلى جانب أنه يعيد أيضا دعم ميول المرؤوسين لتجنب المسئوليات التى قد تجعلهم معرضين لعقاب رئيسهم الطاغية ، وفضلا عن ذلك فانه يفترض أن يعزز التركيز المتزايد للسلطة نحو شبكة علاقات التابعين المناصرين ، ومن شأن هذه الشبكة أن تؤدى إلى تقييم المرؤوسين على أساس الولاء للرئيس أكثر من استنادها إلى الانجاز الذى يستحق التقدير .

وينبغى ان نلاحظ ان تركيز السلطة ليست له مميزات اذ يساعد تركيز السلطة الرئيس النشط والمجدد على تحقيق نتائج من المستحيل تحقيقها إذا سلمنا بالبلادة الكاملة للبيروقراطية المصرية ، وفضلا عن ذلك ، سوف يشير التحليل النهائى الى أن مستوى كبار موظفى البيروقراطية المصرية يعتبر أكثر مكوناتها نشاطا وأعظمها ميلا إلى التجديد ، ومع ذلك ، فالى حد كبير قد يبدو أن مميزات المرونة العالية تتجاوز فى وزنها المركزية المتزايدة إضافة إلى أن الأبعاد المقيدة للسلطة المركزة ذات دوام محدود .

تقدير البرجوازية فى البيروقراطية المصرية

إذا سلمنا بالأهمية الجوهرية لتركيز السلطة كعامل يقيد مرونة البيروقراطية المصرية وطاقاتها التنموية فقد تمثل أحد الأهداف الأساسية لدراسة مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية فى تقديم تقدير امبيريقى للمدى الذى يسعى من خلاله الموظفون المصريون إلى تركيز أكبر قدر ممكن من السلطة فى أيديهم ، واتفاقا مع الحكمة الشعبية وخبرة هؤلاء الذين يتعاملون مع البيروقراطية وفق أساس منتظم ، فاننا افترضنا أن تركيز السلطة قد يكون مشكلة لها جوانبها المتعددة .

فى هذا الاطار اقتربت الدراسة المسحية التى أجراها مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية من قضية تركيز السلطة من خلال منظورين : الأول انه قد طلب من كبار الموظفين ان يحددوا النسبة المئوية لزملائهم « الذين يشعرون أنه من الضرورى تركيز السلطة فى ايديهم » ومن خلال المنظور الثانى عرض على كبار الموظفين ثلاثة عناصر من الاستبيان مصممة للكشف عن ميولهم نحو تركيز السلطة . وقد عرضنا لعناصر الاستبيان وأنماط الاستجابة التى نتجت عن ذلك فى الجدول رقم ٤/١ على النحو التالى :

وتؤكد نتائج الجدول رقم ٤/١ الافتراض الشائع حول تركز السلطة فى البيروقراطية بدرجة عالية ، حيث قررت نسبة ٦٥ ٪ تقريبا من المستجيبين أن غالبية زملائهم وجدوا أنه من الضرورى تركيز السلطة تحت سيطرتهم الشخصية . وتعتبر العناصر الثلاثة فى الاستبيان ، تلك التى تشير مباشرة الى التفضيلات الشخصية للمستجيبين من كبار الموظفين ، من العناصر الاكثر توضيحا للميول نحو التركيز . وعلى سبيل المثال تشير الفقرة أو العنصر الثانى فى الجدول رقم ٤/١ ، إلى أنه لسبب أو لآخر ، نجد أن ٨٥ ٪ من المستجيبين من كبار الموظفين قد فضلوا تركيز السلطة فى ايديهم ، بنفس الطريقة فقد شعر المستجيبون أيضا باستثناء حفنة ضئيلة أن برامج التدريب ينبغى أن تؤكد على تنمية المهارات الفنية بدلا من التأكيد على موضوعات مثل تفويض السلطة .

ومن ثم نجد أن الميول نحو التركيز أكثر وضوحا فى البيروقراطية المصرية . وفضلا عن ذلك ، فحسبما تشير نتائج السؤال(٣) ، فى الجدول ٤/١ ، فإن هذه الميول قد ظهرت برغم الاعتراف الصريح لكبار الموظفين البيروقراطيين بأن محاولاتهم لتفويض السلطة كانت لها عموما نتائج ايجابية ، وبالطبع فإنه يمكن القول بأن محاولات تفويض السلطة قد كانت مفيدة إلى حد كبير ، وذلك لأن السلطة موضع الاهتمام قد فوضت بقدر كبير من الحذر والدقة

جدول رقم ١/٤ يوضح
مركزية اتخاذ القرار (مطبق على كبار الموظفين فقط)
حجم العينة : ١٥٦

١ ـ السؤال : من واقع خبرتك ماهى نسبة المديرين الذين تعرفهم ويجدوا من الضرورى تركيز السلطة تحت سيطرتهم الشخصية ؟

نسبة المديرين	نسبة العينة ٪
٧٦ ـ ١٠٠ ٪	٢٦،٦
٥١ ـ ٧٥ ٪	٢٧،ـ
٢٦ ـ ٥٠ ٪	٢٠،١
أقل من ٢٥ ٪	١٦،٢
غير المستجيبين : ١	١٠٠،ـ

٢ ـ السؤال : اذا سلمنا بالموقف كما هو الآن داخل البيروقراطية المصرية . هل تشعر ان سلطة اتخاذ القرار ينبغى ان تتركز فى يد كبار الموظفين او تفوض الى المراقب او المستويات الدنيا ؟

الاستجابة	٪
(أ) تركز فى يد كبار الموظفين	٦،١
(ب) تفوض فى وقت الضرورة فقط	٤٩،ـ
(جـ) تفوض بالقدر الذى لايؤدى الى التأخير أو الفوضى	٣٠،٦
(د) تفوض كلما أمكن ذلك	١٤،٣
غير المستجيبين : ٨	١٠٠،ـ

٣ ـ هل ادت محاولاتك الشخصية لتفويض السلطة الى :

(أ) سببت مشاكل كبيرة	٣،٣
(ب) سبب مشاكل بسيطة	٢٠،٩
(جـ) كانت ناجحة	٧٥،٨
غير المستجيبين : ٥	١٠٠،ـ

٤ ـ هل تعتقد ان برامج التدريب ينبغى ان تؤكد على :

(أ) المهارات الفنية	٩٢،٧
(ب) تفويض السلطة	٧،٣
غير المستجيبين : ٥	١٠٠،ـ

تفسيرات السلوك نحو تركيز السلطة

لقد اتخذت محاولات تفسير أسباب سعى الموظفين لتركيز أكبر قدر من السلطة فى أيديهم شكلين ، ومن خلال الشكل الأول ، نوقش الموضوع بصورة غير رسمية مع عدد من كبار الموظفين البيروقراطيين فى اطار سمنار ضم كبار الموظفين المتمرسين الذين دعوا لمناقشة نتائج المسح ، ومن خلال الشكل التالى طلبت مجموعة من عناصر الاستبيان من كبار الموظفين المستجيبين فى العينة ان يقيموا الأهمية النسبية للتفسيرات الأكثر شيوعا فيما يتعلق بتركيز السلطة .

وقد أكدت التفسيرات المتعلقة بتركيز السلطة ، تلك التى قدمها المشاركون فى السمنار والمستشارون المصريون الآخرون على ثلاثة جوانب ، وقد كان الجانب الأول تاريخيا فى طبيعته ، حيث افترض أن مصر منذ العصور الأولى قد نظمت وفق خطوط متدرجة Heirarchical Lines ، ومن ثم فليست هناك سوابق أو نماذج وجدت فى التاريخ حول تفويض السلطة ، وقد فصل الايوبى هذا الجانب بوضوح فى كتابه « البيروقراطية والسياسة فى مصر المعاصرة » .

وقد أكد الجانب الثانى على الطبيعة الابوية للثقافة المصرية حيث يحكم الأب العائلة المصرية بسلطة مطلقة ، بالضبط مثلما حكم القادة المصريون تقليديا مصر بسلطة مطلقة ، وعلى سبيل المثال ، أشار أنور السادات الى السكان المصريين باعتبارهم ابنائه ، ومن ثم تؤكد الأنماط الثقافية على النزعة السلطوية والأبوية ، وهى النزعة التى تمتد طبيعيا الى السلوك البيروقراطى . وتؤكد التفسيرات الثقافية أيضا على السهولة التى يوافق بواسطتها الموظف المصرى المتوسط على سيطرة الرئيس ، وهو يفضل فى الحقيقة ، تجنب ممارسة السلطة التى قد تشكل تحديا لسيطرة الرئيس ، ومع ذلك ، فمجرد أن يحصل على وظيفة رئاسية ، فان الموظفين يطلبون نفس الاذعان من مرؤوسيهم ، فذلك حقهم .

ويفترض الأسلوب الثالث للتفسير الذى ظهر من خلال مناقشاتنا غير الرسمية لأسباب مسألة تركيز السلطة أن رغبة كبار الموظفين فى تركيز السلطة قد استندت الى الاهتمامات الشخصية بالواسطة ، وامتلاك القوة . وباعتبار أن الرئيس يشكل العنصر المحورى فى السلطة فانه يصبح المستقبل الأول للواسطة . وفضلا عن ذلك ، هناك ميل لقياس القوة والاحترام فى الدوائر البيروقراطية بالنظر الى قدر المهام التى تقع تحت السيطرة المباشرة للموظف ، وحسب هذا المنطق فكلما فوضت السلطة بدرجة أكثر ، كلما انتقل قدر كبير من الاحترام وامكانية ممارسة « الواسطة » الى المرؤوسين ، كلما كان الرؤساء اكثر عرضة للانتقاد بسبب أخطاء مرؤوسيهم والتستر المتعمد عليهم. ونتيجة لذلك ، ينظر بعض كبار الموظفين الى قضية تركيز السلطة باعتبارها ضرورة براجماتية .

وقد تضمن المدخل الثانى لتفسير رغبة الموظفين المصريين لتركيز السلطة طلب هيئة البحث من كبار الموظفين تقييم الأهمية النسبية للأسباب الخمسة الرئيسية لتركيز السلطة ، ولقد كان من المستحيل بالطبع تضمين مسألة الواسطة فى هذه القائمة ، وقد وضحت عناصر الاستبيان وأنماط الاستجابة المتصلة بهذا الجانب من التحليل فى الجدول رقم ٢/ ٤ .

جدول رقم ٢ / ٤ يوضح
بعض تفسيرات المركزية (كبار البيروقراطيين فقط)
العدد : ١٥٦

القضية	اوافق بشدة	اوافق	ارفض	ارفض بشدة
١ ـ يرفض المرؤوسين تحمل المسئولية	٣٠,٩	٣١,٥	٣٠,٢	٧,٤
غير المستجيبين : ٥				
٢ ـ يفتقد المرؤوسين المهارات لتنفيذ المهام المفوضة	٢٣,٦	٥٣,٤	١٨,٩	٤,١
غير المستجيبين : ٦				
٣ ـ تفويض السلطة بسبب الفوضى والتأخير	١٨,٢	٢٥,٧	٤٣,٩	١٢,٢
غير المستجيبين : ٦				
٤ ـ يسىء المرؤوسون استخدام السلطة	٢٥,ـ	٤٣,٩	٢٤,٣	٦,٨
غير المستجيبين : ٦				
٥ ـ المديرون الذين يركزون السلطة اكثر احتراما (واكثر قوة) من هؤلاء الذين لم يركزوها	١٩,ـ	١٨,٤	٣٨,٨	٢٣,٨
غير المستجيبين : ٧				

وتشير النتائج الى أن السبب الرئيسى الذى أكد عليه كبار الموظفين لتركيز السلطة ، هو نقص المهارة الفنية لمرؤوسيهم بما يجعلهم عاجزين عن تنفيذ المهام الموكولة اليهم . ولهذه التفسيرات أساس فى الواقع الامبيريقى ، وعلى هذا النحو فقد نلاحظ ان غالبية المستجيبين الذين تم بحثهم لديهم على الأقل تعليم جامعى . وان نسبة ٥٣ ٪ قد التحقت فى الحقيقة بالكلية أى بالتعليم الجامعى ، ويرتبط رفض المرؤوسين لتحمل المسئولية بشدة بانخفاض مستويات مهاراتهم كتفسير لتركيز السلطة . فقد توازى مع تجنب المرؤوسين لتحمل المسئولية خوف الرؤساء من احتمالية أن يسىء مرؤوسيهم استخدام السلطة ، وقد عبر عن هذا الخوف حوالى ٦٨ ٪ من كبار الموظفين .

بذلك يصبح تركيز السلطة الشخصية بعدا واضحا فى البيروقراطية المصرية . فضلا عن ذلك تكمن جذور هذه المشكلة فى الحقائق البراجماتية المتصلة بالحياة البيروقراطية ، وبالمثل فى الثقافة الأشمل للمجتمع المصرى .

تجنب المسئولية

على نقيض ميل الرؤساء الى تركيز السلطة يشتهر الموظفون المرؤوسون فى مصر بتجنب المسئولية ، ويتخذ تجنب الموظفين المصريين للمسئولية أشكالا عديدة ، ثلاثة منها هى الأكثر أهمية . ويتمثل الشكل الأول فى الميل الشائع لدى الموظفين لارسال كل الموضوعات ، كبيرة كانت أم صغيرة ، لرؤسائهم لاجازتها برغم ان مايوافق عليه الرئيس يمكن ان يسبب قدرا من الأسى للمرؤوسين ، ولايهتم الموظفون المرؤوسون كثيرا بحقيقة أن إجازة الموضوعات تستهلك وقتا كبيرا وتثقل كاهل الرؤساء بالتفاصيل الصغيرة فضياع الوقت ليس مشكلتهم . ويتمثل الشكل الثانى لتجنب الموظفين المسئولية فى الميل الشائع لدى الموظفين المرؤوسين للهروب وراء جمود وتعقد القواعد والقوانين البيروقراطية لمصر إذ يميل المرؤوسون إما الى تجاهل المطالب التى لاتتفق مع التعليمات واضحة التحديد ، أو باحتمالية أكثر ، تصعيدها الى أعلى من أجل طلب التوضيح الأكثر . وعلى هذا النحو تستخدم القواعد والتنظيمات كسيف فى مواجهة الرؤساء والجمهور بالمثل ، وفى الشكل الأخير ، نجد ان المرؤوسين مشهورون بتجنب المسئولية بواسطة عملية توصف بدرجة أفضل باعتبارها عملية انسحاب ، أو انهم قد يجدوا انفسهم مشغولين بمهام أخرى ذات أولوية ينبغى ان يؤجلونها بسبب المطالب او المهام الجديدة ، وقد يعتذر المرؤوسون عن انجاز المهام المفوضة اليهم بنقص مهارتهم أو قد تثار التعقيدات الفنية أو القانونية التى تتطلب التوضيح وإمكانيات التهرب لانهاية لها .

واذا كان تجنب الموظفين المرؤوسين للمسئولية أصبح واضحا للغاية كما يؤكد ذلك مستشارونا ، فانه ينبغى النظر اليه بأعتباره عاملا رئيسيا يحد من مرونة البيروقراطية ، وبطبيعة الحال من القدرة التنموية للبيروقراطية المصرية . إذ يدعم رفض المرؤوسين تحمل المسئولية الاتجاهات نحو تركيز الرؤساء المتطرف للسلطة ، اضافة الى انه يثقل كاهل الموظفين الرؤساء بالتفاصيل الصغيرة بحيث يستلب ذلك وقتهم وطاقاتهم التى كان ينبغى ان تكرس للموضوعات الأكثر أهمية . فهى تفرض على الجمهور أن يذهب الى القمة أى الى الرئيس للبحث عن حلول لمشاكلهم ، وبايجاز فان رفض المسئولين تحمل المسئولية يدعم كل المشكلات المتعلقة بالمرونة البيروقراطية الناتجة عن رفض الموظفين الرؤساء تفويض السلطة ، بل ويزيد من خطورتها .

تقويم تجنب المسئولية

لقد تبنت الدراسة التى اجراها مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالاهرام ثلاثة مداخل مختلفة لاختبار الفرض القائل بأن الموظفين المرؤوسين يميلون الى تجنب المسئولية . ومن خلال المدخل الأول طلب من كبار الموظفين تقدير حجم مشكلة تجنب المسئولية . من خلال المدخل الثانى سئل موظفو الادارة الوسطى والدنيا مجموعة من الأسئلة محددة لتقدير معايير الانجاز فى وحداتهم البيروقراطية ، وتهتم عناصر عديدة فى هذا المقياس بصورة محددة بمشكلات تجنب الموظفين تحمل

المسئولية ، ومن خلال المدخل الأخير سئل موظفو المستوى الادارى والمتوسط سؤالان يتصلان برغبتهم فى تنفيذ الأوامر التى تتطلب تفسيرا مرنا للقواعد الموجودة .

وتحتوى دراسة مركز الدراسات على عنصرين يطلبان من كبار المديرين تقدير مشكلة تجنب المسئولية ، ويظهر العنصر الأول كجزء من مجموعة الأسئلة الموجودة فى الجدول رقم ٢/٤ ، والذى يطلب من افراد العينة ان يحددوا مدى إسهام تجنب الموظفين لتحمل المسئولية فى انخفاض مستويات التجديد داخل البيروقراطية المصرية ، وفى هذا المثال ، اشار ٧٠ ٪ من المستجيبين الى تجنب المسئولية باعتباره سببا هاما لانخفاض مستويات التجديد داخل البيروقراطية المصرية ، ومن ثم فيمكن أن يكون هناك شك بسيط فى ادراك كبار البيروقراطيين المصريين لتجنب مرؤوسيهم لتحمل المسئولية باعتبارها المشكلة الرئيسية التى تواجه البيروقراطية .

ويقدر مقياس ديناميات الجماعة الموضح فى الجدول رقم ٢/٣ معايير انجاز الجماعة ، ومن ثم فهو يقدم وجهة نظر فى مشكلة تجنب المسئولية من منظور الموظف . وتعكس الدرجات الموضحة فى الجدول ٢/٣ وزن عناصر مقياس ليكرت Likert بحيث نعطى الاستجابات « أوافق بشدة » ضعف وزن استجابات «أوافق » . وتتدرج الدرجات من صفر إلى ١٠٠ مع اعتبار الدرجات ٣٠ درجة فأقل تشير إلى نطاق وجود مشكلة ، ومن المهم أن نلاحظ أن المرؤوسين قد منحوا درجات عالية نسبيا بالنظر الى رغبتهم فى قبول تحمل المسئولية ، ومن وجهة نظرهم تتمثل المشكلة الأكثر خطورة فى رفض الرؤساء تفويض السلطة . ومع ذلك فقد كشف بوضوح أكثر عن الدرجات بالغة الانخفاض لما يمكن أن يسمى مكونات أو عناصر الموافقة على تحمل المسئولية : الرغبة فى تحمل المخاطر ، والمرونة فى تنفيذ القرارات ، والرغبة فى الموافقة على الصراع . وفى كل من هذه المجالات الثلاث ، تقع الدرجات فى المنطقة الحرجة ، فاذا تناولناها إجمالا ، فاننا نجد ان نتائج مقياس دينامية الجماعة يفترض أن الموظفين المصريين لديهم الاستعداد لقبول المسئوليات الجديدة والأفكار الجديدة طالما أن المسئوليات الجديدة لاتتضمن الصراع أو المخاطرة أو المرونة .

ولتقدير مشكلة الاختفاء وراء القواعد و « الانسحاب » احتوى الاستبيان على عنصرين محددين لتحديد الأسلوب الذى يتوافق من خلاله المرؤوسون مع المطالب التى لايوافقون عليها ويظهر نص هذه العناصر وتوزيعات النسب المئوية خاصة العنصران فى الجدول ٣/٤ ، وتشير الاستجابات الى العنصر الأول الى ان الموظفين يقاومون بدرجة صلبة مطالب الرؤساء لتطويع القواعد الموجودة بهدف تحقيق درجة عالية من المرونة . وفى الحقيقة أشار نحو ١٢ ٪ من المستجيبين الى الرغبة فى تأسيس هذه التكيفات بدون تعليق . وقد وافقت نسبة ٥, ٪ على تطويع القواعد ، ولكن إذا وافق الرئيس على تحمل مسئولية هذا السلوك ، وتشير نتائج العنصر الثانى الى ان ٨٠ ٪ من المستجيبين قد يتبعون حلا لا يوافقون عليه غير ان ٣ ٪ فقط قد يفعلون ذلك بلا مناقشة ، ولقد كانت نسبة المستجيبين الذين أشاروا الى أنهم يبحثون عن دعم خارجى ضد الرئيس ذات أهمية خاصة . وفى حالة الرئيس الذى يطلب تطويع القواعد أشارت نسبة ١٧ ٪ من المستجيبين الى أنهم قد يبحثون عن دعم خارجى لموقفهم .

جدول رقم ٣/٤
يوضح تجنب المسئولية بين البيروقراطيين المصريين
(البيروقراطيون من المستويين المتوسط والأدنى العدد = ٦٤)

١ ـ السؤال : إذا تباطأت كفاءة إدارتك بسبب الروتين وطلب منك الرئيس تطويع التعليمات من اجل كفاءة اكبر ، فماذا تفعل ؟

	٪
(أ) ابحث عن دعم من الآخرين فى محاولة اتباع القواعد كما هى مكتوبة	١٧,٥
(ب) اتبع القواعد تماما برغم طلب رئيسك	٢٠,٦
(جـ) أطوع القواعد ولكن بشرط أن يتحمل مسئولية هذه التغيرات	٤٨,٦
(د) أوافق على طلب الرئيس بدون تعليق	١٢,ـ
(هـ) أخرى	ـ,٨
(و) المجموع	١٠٠ ٪
غير المستجيبين = ١	

٢ ـ السؤال : اذا لم تتفق مع رئيسك حول الأسلوب الأمثل لتناول المشكلة ، فماذا تفعل ؟

	٪
(أ) أوافق على الحل الذى اقترحه بدون تعليق	٣,٢
(ب) أحاول اقناعه بوجهة نظرى ، ولكن اتبع الحل الذى اقترحه	٩٠,٨
(جـ) اتمسك بالحل الذى أقترحه بشدة	٣,٥
(د) ابحث عن دعم لموقفى من الموظفين الآخرين	١١,٦
(هـ) أخـــــــــرى	ـ,٨
(و) المجموع	١٠٠ ٪
غير المستجيبين = ٥	

وعلى هذا النحو تصبح مقاومة جهود الرؤساء لفرض ارادتهم على موظفيهم محرمة وهى بذلك لاتبشر بأى مرونة للبيروقراطية المصرية ، وذلك حسبما يوضح الجدول رقم ٣/٤ .

ولا تستعصى مشكلة تجنب المسئولية بصفة خاصة على الفهم ، وذلك لأنها تخدم غايات أو أهداف متنوعة . والى حد كبير يعتبر تجنب الموظفين من المستوى الادارى الأدنى لتحمل المسئولية له مايقابله منطقيا من اتجاه الرؤساء الى تركيز السلطة إذ لا تتحقق المسئولية فى موقعين فى نفس الوقت ، حيث يبدى معظم المرؤوسين إن لم يكن كلهم ميلا محدودا لاستشارة غضب رؤسائهم ، وحيث تعتبر السلبية قيمة مرحبا بها فى كثير من الدوائر البيروقراطية ، وفى الحقيقة ينظر الى المرؤوسين التواقين الى الاضطلاع بمسئوليات إضافية بنوع من الشك من قبل رؤسائهم ، وكما لاحظنا فى مناقشة المركزية . قرر نحو ٦٠ ٪ تقريبا من كبار الموظفين الذين تم بحثهم أن المرؤوسين يميلون الى إساءة استخدام سلطاتهم ، ومن ثم يصبح تركيز السلطة من

قبل أصحاب الوظائف الرئاسية ، وتجنب المسئولية من قبل المرؤوسين الى حد كبير جزءا لايتجزأ من نفس العملية ، حيث يتغذى أحدهما على الآخر ، وعلى هذا النحو ، فمن الصعب ، بدرجة احتمال كبيرة ، ان تصلح أحدهما بدون التأثير على الآخر .

وبالمثل هناك أسباب أخرى لولع الموظفين المرؤوسين بتفادى المسئولية . إذ تعنى المسئولية عملا إضافيا ، ويشعر كثير من الموظفين المصريين أن مرتباتهم الضعيفة تبرر القيام بعمل إضافى ، ونضيف نقطة أساسية إذا أدركنا أن مدرسى المدارس يأخذون مايعادل ٤٠ دولار فى الشهر ، ولقد عبر أحد كبار الموظفين عن هذه القضية بقوله « نحن ندفع لهم مرتبات ضئيلة للغاية ، فكيف أطلب منهم أن يبذلوا جهدا أكثر ؟ » .

وأخيرا ، فانه اثناء تقدير مشكلة تجنب المسئولية أكد كبار الموظفين الذين تم بحثهم بوضوح على حقيقة أن كثيرا من الموظفين المرؤوسين ضعيفو التدريب ويفتقدون خبرة تنفيذ قدر كبير من المسئوليات ، وبرغم حقيقة أن كثيرا من الموظفين المصريين من خريجى الجامعة ، فان اجراءات التوظيف تبدو عشوائية ، فالتلاؤم بين مهارة الشخص والمسئولية التى يقودها ضعيف ، ومن ثم يقلل ذلك من فائدة الخبرة الفنية المتيسرة .

المرونة والاتصالات البيروقراطية

بالاضافة إلى المشكلات المتعلقة بتركيز السلطة ، تعتمد مرونة البيروقراطية وقدرتها على تحقيق أهدافها إلى حد كبير على قدرتها على التعامل مع المعلومات بطريقة فعالة . فبدون المعلومات الكافية يجد الموظفون من الصعب انجاز وظائفهم بكفاءة . إذ تجعل الاتصالات الضعيفة ، بالمثل ، التآزر بين الوحدات البيروقراطية مسألة هامشية فى أفضل الأحوال .

وتعتبر الاتصالات Communication داخل البيروقراطية قضية سلوكية وتنظيمية فى نفس الوقت . وقد تم تحليل المعوقات البنائية أمام الاتصالات والتآزر داخل البيروقراطية بعمق فى كتاب الأيوبى « البيروقراطية والسياسة فى مصر المعاصرة » ، وهى قضايا معقدة للغاية ومن الصعب مناقشتها باستفاضة فى هذا الموضع .

ومن منظور سلوكى سعى استبيان مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام إلى فحص تدفق الاتصالات والمعلومات رأسيا بين الرؤساء والمرؤوسين وأفقيا بين المرؤوسين أنفسهم . وقد افترض وجود بعض المشكلات على كلا المستويين . وبالنظر إلى الاتصالات الرأسية بين الرؤساء والمرؤوسين ، تركز اهتمام مشروع مركز الدراسات على فحص مستويات الجمود والمرونة فى العلاقات بين الرئيس والمرؤوس . وفى هذا الاطار قد تدعم أنماط الاتصال غير الشخصية المتزايدة الجمود والشكلية Formalism وقد تزيد من خطورة المشكلات المتزايدة للجمود البيروقراطى الذى عرضنا له قبل ذلك ، وقد تؤدى أنماط الاتصال الشخصى ، على

جدول رقم ٤/٤ يوضح الاتصالات الراسية

١ ـ السؤال : هل تناقش فى الغالب الموضوعات المتعلقة بالوظيفة مع رئيسك المباشر ؟

	٪
نادرا	٧٤,١
احيانا	٢٣,٨
دائما	١,٤
يوميا	ـ,٨
المجموع	٪١٠٠
غير المستجيبين = ١	

٢ ـ السؤال : هل تناقش فى الغالب الأمور الشخصية وغير الرسمية مع رؤسائك المباشرين ؟

	٪
ابدا	٧٤,١
احيانا	٢٣,٨
دائما	١,٤
يوميا	ـ,٨
غير المستجيبين = ١	
المجموع	٪١٠٠

النقيض ، إلى تطوير علاقات عمل أكثر دفئا بين الرؤساء والمرؤوسين ، وهى العلاقات التى تيسر للرؤساء السيطرة على مرؤوسيهم عن طريق وسائل التحفيز غير الرسمية والالزام الايجابى بدلا من مجرد الاعتماد على التطبيق الصارم للسلطة .

وقد كانت نتائج عناصر الاتصال الرأسى مثيرة حيث تشير البيانات الموضحة فى الجدول رقم ٤/٤ تقريبا إلى أن ٥,٪ من المستجيبين قد تشاوروا مع رؤسائهم فى العمل فيما يتعلق بموضوعات العمل بصورة متكررة إن لم تكن يومية . وعلى العكس من ذلك ، ناقش ٣٪ من المستجيبين الأمور الشخصية وغير الرسمية مع رؤسائهم بصفة منتظمة بينما نجد أن ٧٥٪ من المستجيبين لم يناقشوا مطلقا الأمور الشخصية وغير الرسمية مع رؤسائهم المباشرين ، وذلك على النحو الذى يوضحه الجدول ٤/٤ :

ويمكن أن نجد تحليلا لهذه القضية فى تحليل أنماط الجماعة المرجعية ، ويقدم الجدول رقم ٤/٥ توزيعات على أساس النسب المئوية . وفى هذا المثال المحدد يجد الانسان أقل من ٥٪ من المستجيبين قد سجلوا رؤسائهم كأفراد يحبوا أن يناقشوا معهم أمورهم الشخصية . ومع ذلك ، فمن المهم أن نلاحظ أن أكثر من ٥٠٪ من المستجيبين قد سجلوا رئيسهم باعتباره الفرد الذى يمكن أن يستشيروه إذا كانت لديهم مشكلة مع هيئة حكومية .

فإذا تناولنا ذلك فى مجموعه ، فأننا نجد أن الاستجابات لعناصر الاتصالات الرأسية تعيد تأكيد استنتاجات المناقشة السابقة والمتعلقة بتركيز السلطة . أولا أن افتقاد الاتصالات غير الرسمية بين المرؤوسين والرؤساء فيما يتعلق بالموضوعات

جدول رقم ٥/٤

يوضح الاتصالات الأفقية (عدد العينة = ٧٩٦)

السؤال : يحتاج الانسان فى بعض الأحيان للحديث مع شخص آخر حول بعض الأمور والمشكلات الشخصية ، بالنسبة لك ، من هذا الشخص ؟

الشخص	درجة الوزن	الاختبار الأول	الاختبار الثانى
١ ـ أعضاء الأسرة	٦٧	٦١,٦	٩,٨
٢ ـ الأصدقاء	٣٠	١٨,٤	٢٢,٤
٣ ـ الزملاء فى العمل	١٢	٥,ـ	١٥,٤
٤ ـ الزملاء فى النادى	١	٤,ـ	١,٦
٥ ـ الأقارب (البعيدون)	١١	١,٦	١٩,ـ
٦ ـ الرئيس	٣	٨,ـ	٤,٤
٧ ـ مستشارون	١٤	٤,٨	١٧,٨
٨ ـ لا أحد	١	٦,٨	٩,٥
٩ ـ غير المستجيبين = ٢٥			
المجمـــوع		١٠٠٪	١٠٠٪

الشخصية أو ذات الطبيعة غير الرسمية قد يقلل بوضوح فرص استخدام الميكانيزمات الدافعية والاشرافية التى أكدت عليها النظريات الغربية للادارة[٥] . ويبدو أنها قد تؤكد أيضا صورة « الرئيس باعتباره طاغية » وهى الصورة المشخصة فى المقالة التحريرية التى اقتبسناها فى الفصل الثانى . فاذا افترضنا حدوث الاعتماد بدرجة عالية على الرئيس من أجل المشورة فيما يتعلق بالمشكلات المتصلة ـ بالهيئات الحكومية يبرز التواجد الواضح لعلاقات التابع ـ بالسيد Patron - Client كما يبرز بالمثل اعتمادا متزايداً على الواسطة أو التأثير . فهى توضح أيضا زيادة تأكيد سلبية الموظفين من خلال اعتمادهم على علاقات التابع بالسيد للمساعدة فى مواجهة المشكلات المتصلة بالحكومية . وينبغى أن نلاحظ ، أن هذه المشكلات صريحة ومتكررة .

وقد أتبعت أيضا مجموعه من الجهود لفحص الاتصالات الأفقية بين الموظفين للتأكد من طبيعة علاقات العمل ، وهل هى ذات طبيعة رسمية أم شخصية . واستنادا إلى المعطيات التى يقدمها الجدول رقم ٥/٤ فانه يمكن افتراض أن العلاقات الأفقية ذات طبيعة رسمية أيضا . ففى حين أن الموظفين يستشيرون كل الآخر بصورة متكررة فيما يتعلق بالعناصر المتصلة بالوظيفة ، وأن كلا منهم يساعد الآخر أيضا فى حالة التعامل مع المؤسسات الحكومية الأخرى ، فأننا نجد أن أقل من ٢٠٪ من المستجيبين سجلوا زملاءهم باعتبارهم أفراداً يمكن أن يلجأوا اليهم للمساعدة فى حل المشكلات الشخصية ، وذلك على النحو الذى يوضحه الجدول رقم ٥/٤ .

السؤال : إذا واجهت مشكلة شخصية مع احدى الهيئات الحكومية وتحتاج إلى شخص لمساعدتك ممن تطلب المساعدة ؟

الشخص	درجة الوزن	الاختبار الأول	الاختبار الثانى
١ ـ اعضاء الأسرة	٣٧	٣٠,٩	١٢,١
٢ ـ الزملاء فى العمل	٥١	٣٥,٥	٣٠,٧
٣ ـ زملاء النادى	٣	١,٣	ـــ,١
٤ ـ الأقارب (البعيدين)	·	٢,٢	١٣,٣
٥ ـ رئيسى فى العمل	٤٣	٢٦,٤	٣٣,٣
٦ ـ القادة السياسيين	٥	٢,٥	٤,١
٧ ـ القادة الدينيين	٣	١,٣	٣,٤
غير المستجيبين = ٩			
المجمـــوع		١٠٠٪	١٠٠٪

وعلى أقل تقدير ، تشير البيانات إلى استمرار الروابط الأسرية باعتبارها الروابط الرئيسية فى المجتمع المصرى ، وهى روابط أقوى كثيراً من الروابط الشخصية التى تخلقها علاقات العمل . مع ذلك ، تضعف هذه الاستنتاجات بسبب غياب معايير المقارنة . حيث قدمت البيانات للأغراض الاخبارية (المعلوماتية) Informational ولكى توفر معطيات أساسية لبحوث أخرى .

خاتمـــة

لقد أنتقدت البيروقراطية المصرية بواسطة الصحافة ، وبواسطة الباحثين ، ومستشارينا لكونها بالغة الجمود . ويمكن القول بظهور هذا الجمود نتيجة لمجموعة من الظروف منها :

١ - رغبة الرؤساء فى تركيز السلطة فى أيديهم .
٢ - رفض المرؤوسين تحمل المسئولية .
٣ - النمط الرسمى للاتصالات ، وهذا النمط هو السائد داخل البيروقراطية .

وقد فحص بحث مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام السلوك البيروقراطى فى كل من مجالات القضية المشار اليها .. وفى كل حالة أكدت نتائج المسح هذه الاتهامات حيث أكدت أن الرؤساء يميلون إلى تركيز أكبر قدر من السلطة قدر الامكان فى أيديهم ، ويميل المرؤوسون إلى تجنب المسئولية ، اضافة إلى تميز أنماط الاتصالات عير الرسمية داخل البيروقراطية بالجمود . تلك هى الحالة بصفة خاصة فيما يتعلق بالاتصالات بين الرؤساء والمرؤوسين .

ولم تقدم نتائج المسح الكثير فيما يتعلق بالقدرة التنموية للبيروقراطية المصرية . فقد تجد البيروقراطية المصرية ، بصفة خاصة ، أنه من الصعب انجاز المسئوليات التنموية الهائلة الملقاة على عاتقها بدون رغبة الرؤساء الكاسحة لتفويض السلطة ، وبدون رغبة المرؤوسين الموازية للموافقة على تحمل المسئولية . إلى جانب زيادة ملحوظة فى الاتصالات غير الرسمية بين المرؤوسين والرؤساء ، باعتبارها خطوة هامة أيضا فى هذا الاتجاه .

المراجـــع

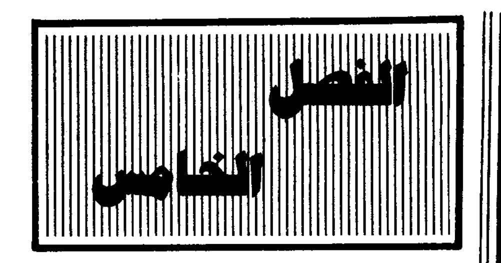
(١) هـ . ا الاتربى ، مصر : مشكلات وحلول ، القاهرة ، مكتبة مدبولى ، ١٩٨٢ ،
N.m. Ayubi, Bureaucracy and Politics in Contemporary Egypt (London: Ithaca Press, 1980); Nazih N.M. Ayubi, "Bureaucratic Inflation and Administrative Efficiency : The Dead-Lock in Egyptian Administration", Middle Eastern Studies, 18, No. 3 (1982), Farid A. Muna, The Arab Executive (London : MacMillan, 1981); J. Waterbury, Egypt, Burdens of the Past : Options for the Future (Bloomington, Ind. : Indiana University Press, 1978).

(٢) ممدوح مهران ، « فى غرفة السيطرة ، المصور ، يونيو ، العدد ٨ ، ١٩٨٤ .

(٣) سمير يوسف ، نظام الادارة فى مشروعات القطاع العام المصرية ، القاهرة ، مركز الشرق الاوسط لدراسات الادارة ، الجامعة الامريكية بالقاهرة ، ١٩٨٢ .

(٤) نفس المرجع

(٥) S.M. Haire, E.E. Ghiselli and L.W. Porter, Managerial Thinking : An International Study (New York : Wiley, 1966); Frederick Herzberg, The Managerial Choice Leadership in Organizations, (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1981).



الابداع والبيروقراطية
فى مصر

شخصنا حتى هذه اللحظة صورة للجهاز البيروقراطى الذى يبدو جامداً ولا مباليا Lethargic حيث تنجز الأشياء ، ولكنها تنجز ببطء . وقد وجدت البيروقراطية ـ حينما واجهت العدد الكبير من الضغوط الاجتماعية والسياسية المتزايدة ـ أسلوبا تعمل من خلاله بطريقة غير منظمة .

ومع ذلك فعلى البيروقراطية المصرية أن تعمل بأفضل من الطريقة المشوشة التى تعمل بها . وذلك لأن المشكلات الاجتماعية والاقتصادية مربكة . وفضلا عن ذلك ، فنظراً لنضال البيروقراطية المصرية للحفاظ على الخدمات الحيوية عند حد أدنى من المستويات الملائمة فانها قد اختزلت باطراد دورها باعتبارها وسيلة مصر الرئيسية فى التنمية الاجتماعية الاقتصادية ، وهى البلد الذى تورطت فى الديون ، والذى يستقبل مليونا جديداً من الأرواح كل عام بحيث يصبح من الصعب عليه أن يقدم على إهمال الحاجات التنموية للمستقبل .

فاذا أرادت البيروقراطية الحفاظ على مسايرة الحاجات الأساسية لسكانها المتزايدين بسرعة ، وإذا كان عليها أن تبنى أساسا اجتماعيا واقتصاديا فعالا لأجيال المستقبل ، فانه من الضرورى أن تقدم حلولا جديدة ومبتكرة لمشكلات مصر الاجتماعية والاقتصادية المتفاقمة ، وذلك لأن الأساليب القديمة أصبحت ببساطة لا تصلح .

فاذا نظرنا إلى الأمر من هذه الزاوية ، فانه تبرز أمامنا ثلاث مسائل أساسية تتعلق بالقدرة الابتكارية Innouative للبيروقراطية المصرية . المسألة الأولى ، هل البيروقراطية المصرية مهيأة للبحث عن حلول جديدة ومبتكرة لمشكلات مصر الاجتماعية والاقتصادية ؟ والمسألة الثانية هل تيسر اجراءات صياغة القرار داخل البيروقراطية حدوث التغير والابتكار ؟ وتتعلق الثالثة بكيف يمكن زيادة القدرة الابتكارية للبيروقراطية المصرية ؟ .

وفى محاولة للبحث عن اجابات لهذه المسائل المتصلة ببعضها فان الفصل الحالى سوف : ١ ـ يقدر مستويات التجديد داخل البيروقراطية المصرية . ٢ ـ تفسير بعض أسباب أنخفاض التجديد داخل البيروقراطية المصرية . ٣ ـ تحديد أكثر العناصر ابتكارية داخل البيروقراطية . وفى محاولة السعى لتحقيق هذه الأهداف ، فانه سوف يصبح من الممكن اقتراح بعض الأساليب التى نقوى من خلالها الطاقة الابتكارية للبيروقراطية المصرية .

تقدير الابتكار البيروقراطى فى السياق المصرى

اتساقا مع مناقشة الثقافة البيروقراطية (فى الفصل الثانى) إفترضنا أن مستوى الابتكار داخل البيروقراطية المصرية منخفض فى الحقيقة . ولسوء الحظ ، فمن غير الممكن أن نفترض أن مستوى الابتكار كان أقل من المعايير التنموية القائمة لأن هذه المعايير المقارنة غير موجودة(1) . وينبغى أن نلاحظ أن هدف تقدير مستويات الابتكار داخل البيروقراطية المصرية ليس مجرد نقد ما سبق . وفى حين أننا قد إفترضنا بصورة عامة أن البيروقراطية المصرية ليست مبدعة ، فان الجهود لتحسين هذا الموقف تتطلب تقديراً أمبيريقيا للمشكلة . أى ما هو مستوى سوء الموقف بدقة ؟ فربما كانت البيروقراطية أكثر ابداعا عما يعتقده البشر . وفضلا عن ذلك ، كيف يتمكن الباحث من تحديد العناصر الأكثر ابداعا داخل البيروقراطية بدون التقدير المسبق لمستويات الابتكار داخل البيروقراطية ككل ؟

وبسبب الغموض الكامن فى الصياغات التصورية القائمة للابتكار ، فان الدراسة الحالية اقتربت من تقدير الابتكار داخل البيروقراطية المصرية من خلال أربعة منظورات متنوعة . ومن خلال المنظور الأول طلب من كبار الموظفين تقدير النسبة المئوية من بين مرؤوسيهم الذين ابتكروا أو قدموا أفكاراً جديدة . وفى المدخل الثانى صمم عنصران فى مقياس ديناميات الجماعة (الجدول رقم ٢/٣) لتقديم تقييم الزملاء للقدرة الابتكارية للبيروقراطية من المستوى الادارى المتوسط والأدنى . وفى المنظور الثالث قدم للمستجيبين مجموعة من عناصر الاستبيان معينة لكى تقيس استعدادهم لتحدى الممارسات الاجتماعية والتقاليد التى تشكل عقبة أمام التنمية الاجتماعية الاقتصادية . وقد نظر إلى تحدى الممارسات والتقاليد الاجتماعية باعتباره بعداً هاماً للابتكار البيروقراطى فى مصر ، وذلك لأن الأفراد الذين يوافقون على التغير الاجتماعى يكونوا إلى حد كبير أكثر ميلا لتقديم الأفكار والبرامج الجديدة ودعمها من الأفراد التى يعشقون الماضى . ومن خلال المدخل الرابع قدم للمستجيبين مجموعة من عناصر الاستبيان مصممة لكى تقيس الابتكار والابداع فى استراتيجياتهم اليومية لصياغة القرار .

وقد أوضحنا تقدير كبار البيروقراطيين للنزعة الابتكارية عند مرؤوسيهم فى الجدول رقم ٥/١ الذى نعرض له فيما يلى :

جدول رقم ٥/١
يوضح تقديرات كبار البيروقراطيين للابتكار
عدد العينة = ١٥٦ ، غير المستجيبين = ٤

السؤال : ما هى النسبة المئوية لمرؤوسيك الذين حاولوا الابتكار او حاولوا تقديم افكار جديدة ؟

	نسبة المستجيبين	نسبة المرؤوسين
١ ـ	٦١,٢	أقل من ١٠٪
٢ ـ	١٩,٧	١١ ـ ٢٥٪
٣ ـ	١٣,٢	٢٦ ـ ٥٠ ٪
٤ ـ	٥,٩	٥١ ـ ١,٠٪
المجمـــوع	١٠٠٪	

وكما توقعنا ، وجدنا كبار الموظفين قد أكدوا على الحكمة الشعبية الشائعة بأن الابتكار ليس الشيء الأقوى الملائم للبيروقراطية المصرية . وفى الحقيقة أشار نحو ٦٠٪ تقريبا من كبار البيروقراطيين الذين تم بحثهم إلى أن أقل من ١٠٪ من مرؤوسيهم كانت لديهم الرغبة فى الابتكار وتقديم أفكار جديدة . إلى جانب ذلك أشارت نسبة ٢٠٪ من المستجيبين إلى أن أقل من ٢٥٪ من مرؤوسيهم قد مالوا إلى تقديم أفكار جديدة . ومن الصعب أن نتحدث فى ظل هذه النتائج عن القدرة الابتكارية للبيروقراطية المصرية أو قابليتها لتصميم أو تنفيذ الحلول المبتكرة للمشكلات الاجتماعية والاقتصادية المتفاقمة لمصر .

وترسم نتائج العناصر المتعلقة بالتجديد فى مقياس ديناميات الجماعة (جدول رقم ٣/٢) صورة مماثلة ، حيث نجد ، على سبيل المثال ، أن ٩,٣٪ فقط من المستجيبين يوافقون بشدة على أن رفاقهم مستعدون لتقبل الأفكار الجديدة . وإلى حد كبير بنفس الطريقة نجد أن ٨٪ من المستجيبين يوافقون بشدة على أن رفاقهم على استعداد لقبول المخاطرات . وفى الحقيقة ، احتلت العناصر المتعلقة بالابتكار مرتبة قريبة للغاية من قاع مقياس ديناميات الجماعة .

وبدورها قيست الاستعدادات لتحدى القيم الاجتماعية القائمة بواسطة مقياس من خمسة عناصر ، وقد أوضحت عناصر المقياس وتوزيع النسب المئوية فى الجدول رقم ٥/٢ الذى نعرض له فيما يلى :

جدول رقم (٢/٥)
يوضح الاستعدادات نحو الابتكار
العـدد = ٧٩٦

١ ـ من الأفضل الغاء او تغيير البرامج التى يمكن ان تسبب الصراع الاجتماعى .

اوافق	٨٩,٨٪
لا اوافق	١٠,٢٪
غير المستجيبين = ١	

٢ ـ ينبغى أن لا يؤسس التغير الاجتماعى على حساب القيم التقليدية .

اوافق	٧٠,٥٪
لا اوافق	٢٩,٥٪
غير المستجيبين = ١	

٣ ـ ينبغى العمل من اجل التنمية الاقتصادية حتى لو سببت المعاناة لغالبية البشر .

اوافق	٥٠,٤٪
لا اوافق	٤٩,٦٪
غير المستجيبين = ٢	

٤ ـ ينبغى نقل البرامج التنموية للغرب بدون ان نتزعج حول التراث .

اوافق	٦٢,٥٪
لا اوافق	٣٧,٥٪
غير المستجيبين	

٥ ـ قد يكون دفع التنمية بسرعة اكبر واكثر ضرراً من التنمية ببطء .

اوافق	٧٤,١
لا اوافق	٢٥,٩
غير المستجيبين = ٢	

وتعكس العناصر الخمسة فى المقياس عدداً من الاعتبارات التى تتمثل فى أن هيئة البحث ـ التى صممت الاستبيان ـ شعرت بضرورة أن تمنع البيروقراطيين المصريين من تبنى وضع تأكيدى وابتكارى فى صياغة قرارهم . وعلى سبيل المثال نجد أن العنصر الأول فى الجدول رقم ٢ / ٥ يقيم اهتمام البيروقراطى بالسلام الاجتماعى ، وهو الموضوع الذى له حساسيته البالغة فى الدوائر الحكومية إذ يتعلق الموضوع بالضبط حول مدى رغبة البيروقراطيين فى مصر للمغامرة فى مجالات يمكن أن تؤدى مباشرة وبصورة متعمدة إلى رفع مستوى التوتر الاجتماعى . وقد كانت الاجابة مفاجئة فف صراحتها حيث نجد أن حوالى ٩٠٪ من المستجيبين قد قرروا أنه ينبغى إلغاء البرامج التى من المحتمل أن تسبب الصراع الاجتماعى أو تعمقه . ويمكن تفسير كبر حجم هذه الاستجابة فقط باعتبارها عقبة أمام التجديد البيروقراطى ، وذلك لأنه من الصعب أن نتصور حلولا ذات قيمة لمشكلات مصر الاجتماعية والاقتصادية الكثيرة لا يمكن أن تثير توترات بين سكان مصر . ويبدو أن من النادر حقيقة وجود رغبة بيروقراطية تخاطر باغضاب الزعماء السياسيين عن طريق الابحار فى مياه مضطربة .

وبنفس الطريقة ، تشير الاستجابات على العنصر رقم (٥) فى الجدول رقم ٢/٥ إلى أن غالبية البيروقراطيين المصريين يترددون جداً فيما يتعلق فى الانغماس بسرعة كاملة فى البرامج التنموية حينما يكون ناتجها أو استمرارها أقل وضوحا . وفى هذا الاطار ينبغى أن نتذكر أن البيروقراطية المصرية التى حافظت على دافع عميق تجاه التحديث ذى التوجه الاشتراكى خلال المرحلة الناصرية فقط كان عليها أن تواجه بعقد من الرأسمالية فى ظل السادات . ومازالت المؤشرات مختلطة فى ظل حكم مبارك .

وتقدر العناصر رقم ٢ ، ٤ التزام المستجيبين بالقيم التقليدية وهى القيم التى ينظر اليها بصورة عامة باعتبارها مضادة لعملية التحديث[٣] . ومرة أخرى شعرت أكثرية المستجيبين أن برامج التحديث لا ينبغى أن تغير القيم التقليدية ، وهى وجهة النظر التى تتسق على طول الخط مع قيم الاحياء الاسلامى فى مصر . ومن ثم يصبح من الصعب توقع أن يجدد الأفراد المهيأون ضد التغير لصالحه .

وأخيراً ، يقدر العنصر رقم (٣) من الجدول ٢/٥ رغبة مستجيبينا فى أن يفرضوا الصعاب على غالبية السكان بهدف التنمية الاقتصادية حيث نجد أن المستجيبين منقسمون بوضوح حول هذا الموضوع . فمن ناحية تعكس هذه النتيجة يقينا لدى البيروقراطيين المصريين يذهب إلى أن التنمية الاقتصادية تستحيل حقيقة بدون فرض اجراءات قاسية ، وكذلك البرامج الأخرى التى تفرض بعض الصعاب على الجماهير . وتشير نفس هذه النتيجة من ناحية أخرى إلى أن ٥٠٪ من المستجيبين رفضوا تجسيد هذه الاجراءات .

ولا تعتبر العناصر الخمسة التى ظهرت فى الجدول رقم ٢/٥ أحادية البعد Unidimensional ووفقا لذلك ، فان هذه العناصر لم تشكل مقياسا يمكن أن يقدم مؤشراً شاملا للاستعدادات نحو الابتكار الاجتماعى . فاذاً تحولنا من الاستعدادات نحو الابتكار إلى تقديرات السلوك الابتكارى فى المواقف الروتينية لصياغة القرار . حيث طلب من المستجيبين الاجابة على مجموعة Battery من خمسة عناصر تتصل بالممارسات اليومية لصياغة القرار . ويوضح الجدول رقم ٣/٥ نص هذه العناصر اضافة إلى توزيعات النسب المئوية على النحو التالى :

وفى حين أن أى عنصر فى الجدول قد لا يستطيع بمفرده أن يدين المستجيبين بوصفهم فى مراتب غير المبتكرين فان المستجيبين الذين أجابوا على معظم الأسئلة بالاثبات ينبغى أن نعتبرهم جامدين وغير مبتكرين بصورة متطرفة فى سلوكهم لاصدار القرار . وقد كانت العناصر الخمسة فى الجدول رقم ٣/٥ أحادية البعد ، وقد رتبت فى مقياس لكى تشكل « مقياس ابتكار صياغة القرار » . وفى هذا الاطار اعتبر مقياس ابتكار صياغة القرار مقياسا اضافيا بسيطا .

وتعكس استجابات العناصر الخمسة التى تشكل مقياس ابتكار صياغة القرار بصورة لا نظير لها المستويات المنخفضة للابتكار فى سلوك صياغة القرار عند

جدول رقم ٣/٥
يوضح الابتكار فى صياغة القرار (العدد = ٧٩٦)

	اوافق بشدة	اوافق	ارفض	ارفض بشدة
١ - ينبغى أن يؤكد القرار على الانسجام داخل جماعة العمل غير المستجيبين = ١٠	٦٥,٤٪	٣٣,٣٪	١,٣٪	٠,٪
٢ - ربما كان من الأفضل أن يتشاور الشخص مع رئيسه حتى فى صياغة القرارات الصغيرة غير المستجيبين = ٨	٣١,٣٪	٥٨,٣٪	٩,٥٪	٠,٩٪
٣ - ينبغى أن يتبع الانسان القواعد حتى تنجز الأمور بفاعلية . غير المستجيبين = ٨	٣٦,٧	٥٦,٤٪	٦,١٪	٠,٨٪
٤ - فى حالة صياغة قرارات جديدة ، ربما كان من الأفضل أن نرى ماذا كان يتم فى الماضى غير المستجيبين = ٨	٤٢,٨	٥٣,٤٪	٢,٨٪	١,ـ٪
٥ - من الأفضل ارجاء اصدار القرارات بدلا من الوقوع فى الخطأ . غير المستجيبين = ٨	٢٧,٢	٤٧,٣٪	٢٠,ـ٪	٥,٥٪

مقياس صياغة القرار
منخفضو الابتكار ٨٦,٣
متوسطو الابتكار ١٣,٥
مرتفعو الابتكار ٣,ـ

الموظفين المصريين حيث نجد فى الحقيقة أن أكثر من ١١٪ من المستجيبين على العنصر الخامس فقط هم الذين يوافقون على اختيار الابتكار . أما بالنظر إلى درجات مقياس صياغة القرار ، فاننا نجد أن ٨٦٪ من المستجيبين يقعون فى فئة ذوى المستوى الابتكارى المنخفض ، فى حين أن هناك ١٣٪ حققوا درجات متوسطة . ويمكن النظر إلى ١٪ فقط من المستجيبين باعتبارهم من المستوى الابتكارى المرتفع على أساس ممارساتهم اليومية فى صياغة القرار . ومن الطبيعى أن يوحى ذلك بأن الابتكار الذى يقع كنتيجة للعملية المستمرة لصياغة القرار اليومى يكون عند الحدود الدنيا ، وهو يوحى أيضا بأن قدرة الموظفين إلى الوصول إلى حلول مرنة ومبتكرة لحل المشكلات اليومية للجمهور المصرى منخفضة كذلك .

تفسيرات الابتكار البيروقراطى المنخفض

فى الشرق الأوسط

تتمثل الخطوة الأولى لتحسين مستويات الابتكار لدى الموظفين المدنيين المصريين فى فهم أسباب رفضهم للابتكار . وفى محاولة انجاز هذا الجهد ، فاننا سوف نفحص نموذجين من التفسير . التفسيرات الأكاديمية وتفسيرات القائمين بالممارسة العملية . ونقصد بالتفسيرات الأكاديمية تلك التغيرات التى قدمها الدارسون الذين حاولوا فهم مشكلات البيروقراطية من الخارج . وتميل هذه التفسيرات إلى أن تكون ذات طبيعة اجتماعية وسيكولوجية خالصة ، وقد عرضنا لقدر منها فى الفصل الثانى . وعلى النقيض من ذلك ، تركز تفسيرات أصحاب الخبرة العملية على الخبرة العملية لكبار الموظفين الذين تم بحثهم . وقد استفادت التفسيرات الأكاديمية من قضايا النظرية الاجتماعية والتنموية والادارية ، التى تم تطويرها على مدى عقود عديدة فى الماضى ، وتستند إلى الأساس الشامل للخبرة . بينما تستند التفسيرات العملية إلى خبرة الأفراد الذين على ألفة واضحة بأساليب العمل اليومية لأجهزتهم البيروقراطية . وليست هناك وسيلة نحدد بها أيا من وجهتى النظر هى الأكثر صدقا . ومن الواضح تماما أنه كلما كانت هناك احتمالية للالتقاء بينهما بدرجة أكثر كلما كانتا أقرب لادراك جوهر القضية .

ولأغراض تحليلية بحتة سوف يقسم الابتكار المنخفض للبيروقراطية إلى خمس فئات[١] : التفسيرات النسقية[٢] Systemic التفسيرات الشخصية والثقافية[٣] التفسيرات المتعلقة بالأمان[٤] التفسيرات المتعلقة بدينامية الجماعة[٥] التفسيرات المتعلقة بدينامية الرئيس .

وتشكل المشكلات البنائية البعد الأكثر وضوحاً ، وبالتالى الأكثر قابلية للتحليل فى العملية البيروقراطية فى مصر[٤] . وتحتل مسألة المرتبات المقام الأول بين المؤشرات البنائية للتجديد . إذ لم تعد المرتبات الحكومية فى مصر تؤمن للموظفين الحكوميين مستوى ملائما من الحياة . وتعتبر الفجوة المتزايدة فى الأجور بين القطاعين العام والخاص فى الاقتصاد المصرى من أكثر المعضلات إذ لم تعد أجور الموظفين المدنيين المصريين منخفضة بصورة مطلقة فقط ، ولكنها أصبحت منخفضة باعتبارات نسبية كذلك . وفى حين أننا نجد أن الموظفين المدنيين المصريين يناضلون من أجل إشباع الحاجات الأساسية فإن نظراءهم فى القطاع الخاص الذى انتعش حديثا يعيشون بالمقارنة حياة مترفة . وبوضوح كامل نجد أن المرتبات والحوافز المرتبطة بها كالترقيات والمكافآت تمثل عنصراً جوهريا فى مسألة الابتكار . فاذا صغناها بطريقة بسيطة فأننا نجد أن الموظفين ذوى المرتبات الأقل يكون حافزهم محدوداً لطرح أفكار جديدة أو القيام بمخاطرات غير ضرورية .

وتجد المجموعة الثانية من المشكلات البنائية ذات الصلة بمستويات الابتكار المنخفض فى مصر جذورها فى توجه الرفاهية للبيروقراطية المصرية . ولكى نفهم هذا الموقف بصورة أعمق فإننا ينبغى أن نتذكر أن مصر قد استخدمت التوظيف البيروقراطى كوسيلة لتحقيق التشغيل الشامل ، وتعتبر سياسة تعيين الخريجين أفضل نموذج لذلك . فالرفاهية وليست الكفاءة هى الخاصية المميزة للتجنيد البيروقراطى فى مصر .

وقد أثرت سياسات التوظيف الموجهة بمبدأ الرفاهية على الابتكار البيروقراطى بأساليب ثلاثة . ويتمثل الأسلوب الأول فى جذب أسلوب التجنيد المستند إلى الرفاهية لأعداد كبيرة من الأفراد ذوى المهارة المنخفضة إلى البيروقراطية . فاذا كانوا قد بدأوا بمهارة منخفضة فان تأهيلهم الضعيف يعجزهم عن القيام بقدر كبير من المهام . وفضلا عن ذلك فان مستوى مهارتهم المنخفضة يميل لأن يجعلهم غير آمنين ورافضين للقيام بأية مخاطرات قد تضخم جوانب قصورهم ، بل قد تجعلهم معرضين للطرد والتأديب . وبغض النظر عن استعداداتهم للابتكار فان الأفراد ذوى المهارة المنخفضة لايكونوا فى المراكز الملائمة التى تيسر لهم المشاركة فى السلوك المبتكر . ويؤدى الأسلوب الثانى للتجنيد المستند إلى الرفاهية إلى التوظيف الزائد عن الحاجة ، ومن ثم سوء توزيع المهارات المتيسرة . فالمهارات التى لا تكون فى مكانها الملائم تكون ذات فائدة أقل من عدم وجود مهارة على الاطلاق . ويخلق الأسلوب الثالث للتجنيد المستند إلى الرفاهية بيئة من الرضا بعدم التنافس حيث نميل إلى النظر إلى الوظائف الحكومية باعتبارها إقطاعا ، وباعتبار أن شاغلها يشغلها بواسطة الحق الالهى . وإذا كانت المنافسة هى التى تولد الابتكار ، فان الامتثال أو الخضوع يقيده وفى هذا الاطار فإن على الباحث أن يسترجع توقعات البيروقراطية عند إلتحاقهم بالأجهزة البيروقراطية . وحينما سئلت عينة البحث عن المميزات الأساسية التى يشعر بها أقاربهم وأصدقاؤهم فيما يتعلق بالوظيفة الحكومية ، فإن قمة الامتيازات التى برزت كانت « أنها دائمة » كما أكد على ذلك نحو ٢٥٪ بينما أكدت نسبة ٢٥٪ أخرى على « الدخل الثابت » وأكدت نسبة ١٧٪ على « انخفاض ساعات العمل » ، وكان من الصعب وجود بعض القيم التى ترتبط بالابتكار أو تحمل المخاطرة ، وذلك حسبما يوضح الجدول رقم ١/٢ .

وليست مستويات المرتبات ، والتجنيد للبيروقراطية الموجه بالرفاهية سوى إثنين من أكثر المعوقات البنائية الواضحة أمام الابتكار البيروقراطى فى مصر . ويفتقد كثير من البيروقراطيين المصريين السلطة لتنفيذ ما يتجاوز أكثر المهام روتينية ، وهو الموقف الذى تفاقم بواسطة ميل الموظفين الرؤساء لتركيز أكبر قدر ممكن من السلطة فى أيديهم . ولقد تعقد الموقف بسبب مستنقع التعليمات البيروقراطية ، وأيضا بواسطة أنماط السلطة المتداخلة التى تميز البيروقراطية المصرية من كل جانب . وبصورة مخلصة يحار كثير من الموظفين المصريين فيما يتعلق بحدود مسئولياتهم ، بينما يستخدم آخرون قواعد غامضة كذريعة لتجنب العمل أو تفادى المسئولية . ويعانى الابتكار فى كلتا الحالتين . وينبغى أن نلاحظ أيضا أن التعليمات البيروقراطية

فى مصر تركز على أخطاء العمل وليس على تجنب العمل أو اللامبالاة . ويصبح أكثر خطورة أن تمد رقبتك إلى الخارج من ألا تفعل شيئا .

فاذا سلمنا بالعلاقة الواضحة بين المشكلات البنائية وبين انخفاض الابتكار البيروقراطى فإن بإمكاننا أن نفسر بصورة أفضل مستويات الابتكار المنخفضة عند البيروقراطيين استنادا إلى أسس بنائية فقط . وقد تعنى هذه النتيجة إذا كانت صادقة أن الابتكار قد يزيد بصورة جوهرية ، ببساطة ، من خلال الاصلاح البنائى . وفى الحقيقة قد تؤدى زيادات المرتبات فى حد ذاتها إلى التخفيف من قدر كبير من المشكلة .

ولسوء الحظ يبدو أن هذا التفاؤل سابق لأوانه . فبينما يوجد شك بسيط فى امكانية أن يكون للمشكلات البنائية تأثير ضعيف على التجديد فانه يوجد دليل بسيط يؤكد أن زيادة المرتبات أو الاصلاحات البنائية الأخرى سوف تؤدى بذاتها إلى زيادة الابتكار أو الدافعية . فقد تيسر التحسينات البنائية للعمال أن ينجزوا أعمالهم فى اطار مستوى مريح ، غير أنه من غير المحتمل أن تدفعهم هذه التحسينات إلى ما يتجاوز هذا المستوى . وقد ارتبطت هذه القضية ببحث فريدرك هيرزبرج Frederick Herzberg الذى ناقشناه فى الفصل الثالث(٥) حيث توجه نظرية هيرزبرج ، إذا كانت صحيحة ، ضربة قاصمة لآمال هؤلاء الذين يشعرون بأن تحسين الابتكار البيروقراطى فى مصر يعتبر نتيجة لتحسين بناء المرتبات ، ومن ثم يخفف المشكلات البنائية العديدة التى سبق بحثها .

ولايجاز تأثير المتغيرات البنائية على الابتكار البيروقراطى فى مصر ، فقد يبدو منطقيا أن نستنتج أن تكون الظروف البنائية قد تحسنت جوهريا وذلك لالغاء تأثيرها السلبى على الابتكار . ومع ذلك ، فيمكن أن نصل إلى نتيجة أن التحسينات البنائية ليست كافية بحد ذاتها لحل مشكلة الابتكار المنخفض . إذ ينبغى علينا أن نسبر بعمق أغوار السلوك البيروقراطى .

ونجد جذور المعوقات الثقافية للابتكار فى الاتجاهات والاستعدادات التى يأتى بها موظفو الحكومة إلى أعمالهم . وفى هذا الاطار ، نجد أن التراث السوسيولوجى والسيكولوجى متخم بالتفسيرات المتعلقة بأسباب انخفاض مستوى ابتكار الموظفين المصريين فى حل مشكلات مجتمعهم . ويقف على رأس قائمة هذه التفسيرات الثقافية الاحساس بالقدرية Fatalism(*) الذى يميل إلى الانتشار داخل المجتمع المصرى فاذا

(*) يمكن القول بأن هذا المعنى للقدرية (ذات الطبيعة التواكلية الكسولة) لا يستند إلى مبادىء الاسلام بقدر ما يستند إلى الثقافة الشعبية التى تطورت عبر التاريخ . ويمكن أن نجد أصولا لهذه القدرية فى بعدين ، الأول الثقافة الريفية ، وهى الثقافة التى تقود حياة تعتمد بصورة كاملة على الطبيعة فهى ثقافة اعتمادية ، وهذه الثقافة تشكل إطار غالبية موظفى البيروقراطية القادمين من الريف بالأساس . ويتمثل البعد الثانى فى الثقافة الأبوية والعائلية ، حيث تفترض النزعة الأبوية نظاما متدرجا ، يحتل فيه الأب وجماعة العمر التى ينتمى اليها مكانة المركز أو قمة هذا التدرج ، وتقاس قيمة الفرد بدرجة تكيفه ومقتضيات هذا التدرج ، ما نود أن نؤكده أيضا أن الثقافة العائلية ذات أصول ريفية بالأساس وتشكل الخلفية الثقافية لكثير من البيروقراطيين المصريين « المترجم » .

كانت أمور الانسان ينظمها الله ، فان الحاجة إلى التجديد البشرى تصبح ذات قيمة ضعيفة(٦) . وتؤكد النظريات المهتمة بهذا الموضوع على أن المجتمع المصرى يفرض تأكيداً خاصا على التكيف الاجتماعى(٧) حيث تكافىء أنماط التنشئة المبكرة الانسان على التوافق وليس على الابداع أو الابتكار .

علاوة على ذلك ، هناك مجموعة ثالثة من النظريات الاجتماعية التى طورت بصورة ضعيفة ، معنى أخلاق العمل ، أو الدافع إلى الانجاز فى مصر وكثير من المجتمعات الأخرى فى الشرق الأوسط(٨) . ووفقا لهذا الرأى ، فليس من الضرورى أن يرتبط التقدير الذاتى فى مجتمعات الشرق الأوسط بمستويات الانجاز المادى . ووفقا لذلك نجد أن المصريين أقل من نظرائهم الغربيين من حيث امكانية دفعهم بالحاجة الداخلية إلى الانجاز . ولما كان الابتكار هو احدى قنوات الانجاز الأكبر فانه من المحتمل أن يكون المصريون أقل ميلا للابتكار من نظرائهم الغربيين . وأخيراً ، فانه قد يفترض أن يصنع المجتمع المصرى تأكيداً أكبر على القيم التقليدية أكثر مما تفعله المجتمعات الغربية . فالماضى ينبغى أن تكون له قيمة . ولا ينبغى هجره بسهولة . ولا يدرك التغير باعتباره خيراً كاملاً . ويتنافس الاستمرار الاجتماعى مع الرغبة فى التغير والتحديث .

وقد يكون من الصعب أن نفترض أن كلا من هذه القوى السابقة وتنوعاتها قابلة للتطبيق عبر المنظور الكامل Full Spectrum للثقافة المصرية . وبدون شك ، فان هناك ادبيات كافية موجودة وتتعلق بهذا المجال تفترض أن هذه الموضوعات Themes تفترض فى مجموعها تحيزاً ثقافيا ضد الابتكار البيروقراطى . وتعتبر هذه القضية هامة ، حيث أن ال[illegible]قات الثقافية للابتكار البيروقراطى قد يكون من الصعب تغييرها بدرجة أكثر من المعوقات البنائية للابتكار . وفى الحقيقة فان التحيزات الثقافية المضادة للابتكار يمكن أن تضعف بدرجة أكثر الاصلاحات البنائية التى تستهدف زيادة الابتكار .

فاذا كانت المؤشرات الثقافية هى التى تهيىء البيروقراطى المصرى لكى يصبح أقل ابتكارا فان هذه الاستعدادات تدعم بوضوح من قبل ديناميات الجماعة فى بيئة العمل . إذ يجد الأفراد المبتكرون ـ وهناك أفراد مبتكرون فى البيروقراطية المصرية ـ أن اقتراحاتهم من أجل التغيير تخمد بواسطة غيرة زملائهم الحاقدين من الاهتمام بالمبتكر الذى قد يحدث ، أو خوفا من احتمالية تعرض روتين حياتهم اليومية للخطر . إذاً يعتبر الابتكار فى نطاق بيئة جماعة معادية معركة شاقة . إنها معركة ينبغى أن يحاربها أكثر من حفنة من الأفراد ، ولكنها معركة ينبغى أن تدعم بواسطة الرؤساء على كل المستويات . وقد أضعفت مستويات الابتكار فى البيروقراطية المصرية أيضا بواسطة ما سماه بيرجر « وعى بيروقراطيات الشرق الأوسط بالأمان »(٩) . إذ تميل الوظيفة البيروقراطية فى مصر إلى أن تصبح عملا بغير عمل : أو أساسا يمنح شاغله راتبا ثابتا . وارتباطا بالدوائر الحكومية ، وحداً أدنى من الاحترام ، وقدراً من العمل يمكن تحمله . وحسبما يذهب نزيه الأيوبى ، يرغب قليل من البيروقراطيين المصريين فى تعريض هذه الحالة السعيدة للأمور للخطر بهذا القارب(١٠) . وهناك مثل مصرى

نقتبسه يقول « كلما عملت أكثر ، كلما ارتكبت أخطاء أكثر » . وينطبق نفس المبدأ على الابتكار . وفى هذا الاطار فان على المرء أيضا أن يتذكر الملاحظة السابقة والتى تؤكد أن عدم شعور كثير من بيروقراطيى الشرق الأوسط بالأمان قد تضاعف بسبب مستويات المهارة المتدنية .

وأخيراً تتدعم الميول نحو عدم الابتكار فى البيروقراطية المصرية بواسطة عملية ديناميات الرئيس إذ يميل الرؤساء فى مصر كما لاحظنا فى الفصل الرابع إلى تركيز أكبر قدر ممكن من السلطة فى أيديهم . ويفوضوا قدراً محدوداً من السلطة . وفى العادة يحصل المرؤوسون على دعم محدود إذا أنجزوا العمل بصورة جيدة . وحيث لا يدعم الابتكار أو تحمل المخاطرة . وفى الحقيقة قد يبدو أن كثيراً من الرؤساء فى مصر يفضلون المرؤوسين الذين يحافظون على الاستقرار ، ولا يهزون القارب إذ غالبا ما يجلب الخضوع المكافآت الكبيرة أكثر من العمل الجاد .

تفسيرات كبار الموظفين للامبالاة البيروقراطية

تعتبر الطريقة التى ينظر من خلالها كبار الموظفين إلى مشكلة الابتكار البيروقراطى هامة للغاية لثلاثة أسباب . ويتمثل السبب الأول ، وربما الأكثر أهمية فى أن كبار الموظفين يعتبرون هم الأشخاص المسئولون عن تأسيس البرامج المصممة لزيادة الابتكار البيروقراطى . ومن المحتمل بدرجة أكثر أن يكون الرؤساء أكثر ابتعادا عن التعامل مع المشكلات التى يعتقدون أنها بسبب الابتكار المنخفض من تنفيذهم للبرامج ذات الطبيعة النظرية التى يقترحها بعض الخبراء من الخارج . والثانى أن كبار الموظفين يعتبرون هم الأشخاص الأكثر اقترابا من المشكلة . ومن ثم فآراؤهم فيما يتعلق بالمشكلة ينبغى أن تكون موضع احترام . بل إن ادراكهم فى الحقيقة يعتبر أكثر اقترابا من القضية المطروحة من آراء الخبراء من الخارج . والثالث أن تفسيرات الابتكار المنخفض سواء تلك التى قدمها الخبراء من خارج البيروقراطية أو أصحاب المراكز الاشرافية والرئاسية تميل إلى أن تكون أكثر دقة من التفسيرات التى قدمها إما المنظرون أو أصحاب التوجهات النظرية كل على حدة .

وقد اقتربنا من تقدير أسلوب كبار الموظفين فى النظر إلى مشكلة الابتكار المنخفض عن طريق سؤال كبار البيروقراطيين أن يقيموا أهمية كل من التفسيرات النظرية التى ناقشناها سابقا فيما يتعلق بالابتكار المنخفض . وقد قدمنا نتائج هذه العناصر فى الجدول رقم ٤/٥ . ويحتوى الجدول رقم ٤/٥ على نموذجين من المعطيات : النسبة المئوية للمستجيبين الذين شعروا أن التفسير موضع الاهتمام كان هاما للغاية ، والنسبة المئوية للمستجيبين الذين شعروا أن التفسير موضع الاهتمام ، أما أن يكون « هاما للغاية » أو « هاما » ، وقد سمينا العمود الأخير « مناسبا Relevant »

وتتمثل النتيجة الأولى والأكثر أهمية والتى يمكن أن نصل اليها من المعطيات الموضحة بالجدول رقم ٤/٥ فى أن كل التفسيرات التى افترضها التراث النظرى

جدول رقم ٤ /٥

يوضح تفسيرات انخفاض الابتكار البيروقراطى

(عدد العينة = ١٥٦)

	هام للغاية	مناسب
١ ـ الأبعاد النسقية		
المهارات المنخفضة	٣٦,٦٪	٩٦,١٪
الحوافز المنخفضة	٧٠,٨٪	٩٤,٢٪
٢ ـ الثقافة		
الاهتمام المنخفض بالوظيفة	٢٩,٤٪	٧٨,٤٪
التحيز الثقافى	١٢,٢٪	٤٣,٢٪
٣ ـ المخاطرة / والأمان		
تجنب المسئولية	٢١,٨٪	٧٣,٥٪
الخوف من الأخطاء	٢٦,٤٪	٧٩,١٪
٤ ـ ديناميات الجماعة		
أخلاق الزملاء	٨,٥٪	٤٣,٨٪
لا أحد آخر يعمل	٢٩,١٪	٦٦,٢٪
٥ ـ ديناميات الرئيس		
الخوف من الرئيس	٢٨,٤٪	٥٨,١٪
افتقاد السلطة	٣٦,٢٪	٧٩,١٪

اعتبرت « مناسبة Relevant » بواسطة عدد كبير من كبار الموظفين . وتشير النتائج ، فى ذاتها إلى مستوى عال من الالتقاء بين الفكر النظرى وبين تقييمات كبار الموظفين . وتؤكد أيضا على معرفة كبار الموظفين للأبعاد الثقافية والشخصية العريضة لمشكلة الابتكار ، وأن الجهود لتجاوز مشكلة انخفاض الابتكار قد تكون معقدة فى الحقيقة . وإذا كانت الحالة على هذا النحو فان مشكلة انخفاض الابتكار البيروقراطى من غير المحتمل أن تحل بواسطة بعض التعديلات البنائية Structural Adjustments أو « الترتيبات السريعة » إذ ينبغى استيعاب الاعتبارات المتعلقة بالثقافة وديناميات الجماعة وديناميات الرئيس فى أية برامج تضخم لزيادة الابتكار البيروقراطى . ويوضح الجدول التالى تفسيرات انخفاض الابتكار البيروقراطى .

فإذا لاحظنا الوعى العام بتعقد مشكلة الابتكار البيروقراطى ، فإنه ينبغى أن يلاحظ أيضا أن كبار الموظفين المصريين ينسبون نصيب الأسد من المشكلة إلى التأهيل المنخفض لمرؤوسيهم وأيضا إلى افتقاد الحوافز الملائمة . فقد رأت نسبة أكثر من ٩٠٪ من كبار الموظفين أن مرؤوسيهم ليسوا ببساطة مؤهلين لكى يبتكروا .

وبرغم أنهم لا يدركون مستويات المهارة بالنظر إلى الأهمية ، فإنه المهم أن نلاحظ بروز إحساس المرؤوس بعدم الأمان باعتباره قيدا على الابتكار الأكبر . وعلى سبيل المثال ، أشار أكثر من ٧٠٪ من كبار الموظفين المصريين إلى أن مرؤوسيهم يخافون من الوقوع فى الأخطاء التى قد تجعلهم معرضين للعقوبات التأديبية . وقد اتضح هذا الخوف أيضا فى نتائج مماثلة تشير إلى رفض الموظفين المرؤوسين تحمل أية مسئوليات اضافية . فى حين يتطلب الابتكار ، بحد أدنى من طبيعته الأساسية ، المخاطرة والاضطلاع بالمسئولية

وينبغى أن يجد مناخ الاحساس بعدم الأمان الذى ينتشر فى البيروقراطية المصرية فى النهاية أحد أسبابه فى مناخ العلاقات القائمة بين الرؤساء والمرؤوسين . وقد أظهر كبار الموظفين فى مصر ـ كما ناقشنا ذلك باستفاضة فى الفصل الرابع ـ رغبة قوية لتركيز أكبر قدر ممكن من السلطة فى أيديهم . فهم لا يميلون إلى تفويض السلطة ، وهم ينزعجون من سوء استخدام مرؤوسيهم للسلطة . ومن ثم فإننا لا ينبغى أن نندهش من أن غالبية واضحة من الموظفين المصريين قد أشاروا إلى أن الميول الابتكارية قد أضعفها « الخوف من ازعاج الرئيس » وقد أشاروا أيضا إلى افتقاد موظفيهم لسلطة الابتكار ، وهو الأمر الذى يمكن علاجه بواسطة كبار الموظفين إذا هم رغبوا فى ذلك . وتوحى كلتا النتيجتين بأن مناخ العلاقات القائمة بين الرؤساء والمرؤوسين يساهم بقدر ضئيل فى دعم الابتكار .

وقد أدركت التفسيرات الند ـة والسيكلوجية أيضا باعتبارها مناسبة لقضية الابتكار . ومع ذلك ، فقد فرض التأكيد الأكبر على « اللامبالاة العامة للمرؤوسين فى وظائفهم » ، بدلا من التأكيد على التحيز الثقافى ضد الابتكار . وقد انعكس نفس الموضوع فى النتائج المتعلقة بعناصر ديناميات الجماعة ، وهى العناصر التى تعكس مشكلة أخلاقية حادة تسود بين البيروقراطيين المصريين .

تحديد المبتكرين

بينما تكشف دراسة البيروقراطية المصرية ككل عن ميل محدود نحو الابتكار ، فمن المحتمل أن نجد بعض عناصر البيروقراطية أكثر قدرة على الابتكار من غيرهم إلى حد بعيد . ويعتبر ذلك بعدا هاما . حيث أن الجهود التى تستهدف فتح الأبواب لتجديد أية بيروقراطية ، قد تسعى منطقيا لدعم وتوسيع عناصرها المجددة ، واشاعة المنافسة بينها . وقد فحصنا هذا الموضوع باستفاضة فى الفصل السابع . ويكفى فى هذه اللحظة أن نقول أن البيروقراطية المصرية ككل لديها استعداد مضاد للتجديد الاجتماعى . وبالنظر إلى مناقشة الثقافة البيروقراطية المتضمنة فى الفصل الثانى ، يبدو أن تجنب الصراع الاجتماعى ، والموقف المحافظ فى مواجهة البرامج التنموية المغيرة لكل شىء ، تعتبر جزءا هاما وضروريا من ثقافة البيروقراطية المصرية . إذ نجد أن البيروقراطية معدة بوضوح للتحرك ببطء كبير وبحذر أكثر .

ويختلف التجديد فى صياغة القرار (جدول رقم ٣/٥) بصورة ملحوظة عن التجديد الاجتماعى . حيث يركز الأخير على القيم الاجتماعية الشاملة التى تؤكد الرغبة للسعى من أجل البرامج التنموية المبتكرة وتدعم تنفيذها . وعلى النقيض يركز الأول على الاستراتيجيات المحددة لصياغة القرار . وبينما تؤثر الاستعدادات المسبقة لتجديد صياغة القرار أو التجديد الاجتماعى على قدرة البيروقراطية المصرية على أن تؤدى دورا تجديديا فى العملية التنموية ، فإننا نجدها ظواهر مختلفة جوهريا . ونتيجة لاختلاف بؤرة التركيز ، فقد يتوقع الانسان أن تكون ارتباطات الاستعدادات المسبقة نحو صياغة القرار مختلفة عن الاستعدادات المسبقة نحو التجديد الاجتماعى . ولأن ذلك يعتبر إلى حد كبير ظاهرة فردية .

وليست ظاهرة ثقافية ، فإن الميول نحو تجديد صياغة القرار تختلف إلى حد كبير على أساس المستوى الوظيفى ، والسن ، والمستوى التعليمى . وكما سوف نشرح بالتفصيل فى الفصل السابع ، فإن التجديد فى صياغة القرار كان الميل الأقوى (برغم أنه لم يكن قويا) على مستوى كبار موظفى البيروقراطية ، بينما هو فى الحقيقة سلعة نادرة على مستوى صغار الموظفين . ويتزايد التجديد فى صياغة القرار أيضا بالنظر إلى متغيرات السن والتعليم . وتعتبر المستويات المنخفضة لصياغة القرار فى نطاق أدنى مستويات البيروقراطية هى الأقل خطأ بصفة خاصة . وذلك لأن كثيرا من الفرص لاحداث التجديد اليومى ، أو لتقديم حلول مرنة لمشاكل الجماهير تتحقق فى العادة على المستويات الدنيا وليست العليا فى البناء البيروقراطى . وتشير النتائج أيضا إلى أن الموظفين من المستوى الادارى الأدنى قد يكونوا أقل رغبة فى تنفيذ الاقتراحات التى تؤدى إلى التجديد من رؤسائهم ، إذا لم تتوافق هذه التجديدات مع الاجراءات القائمة ، وهى العملية التى ناقشناها باستفاضة فى الفصل الرابع . وقد يذكرنا ذلك على سبيل المثال ، أن أحد عناصر الاستبيان الموضحة فى الجدول رقم ٣ / ٤ سئل الموظفون من المستويات الادارية الدنيا والوسطى عن طبيعة استجابتهم إذا طلب منهم رؤساؤهم أن يطوعوا القواعد لتحقيق درجة عالية من الكفاءة . وتشير النتائج الموضحة فى الجدول رقم ٣ / ٤ أن ١٢٪ من البيروقراطيين الذين تم بحثهم قد يتوافقوا مع مطالب رؤسائهم بدون اعتراض .

خاتمة : اقتراحات لزيادة
القدرة التجديدية للبيروقراطية المصرية

لقد تعرض الفصل الحالى لبعدين من أبعاد التجديد البيروقراطى : الاستعدادات لصياغة قرارات محددة يمكن أن يكون لها تأثير على المجتمع وقيمه ، والثانى الابداع والمرونة فى صياغة القرارات اليومية .

وفيما يتعلق بالاستعدادات للتجديد الاجتماعى ، سجلت البيانات رفضا شاملا على مختلف المستويات البيروقراطية . لتأسيس البرامج التى قد تقود إلى زيادة التوترات الاجتماعية أو على العكس قد تؤثر على القيم التقليدية . وقد كانت النزعة العامة للبيروقراطية هى الحذر بشكل واضح ، وهى الخاصية التى من الصعب أن ترتبط بالسعى لتأسيس برامج تنموية اجتماعية واقتصادية بعيدة المدى . وبقدر ما يبدو أن رفض السعى من أجل البرامج التى قد تثير الصراع ، له جذوره العميقة داخل ثقافة البيروقراطية المصرية ، وهذا الرفض الذى قد يختلف بصورة محدودة استنادا إلى متغيرات التعليم ، والمستوى الوظيفى ، والتدريب ، فإنه من الصعب أن نقترح أساليب تحسين الآداء . إذ يعتبر تغيير القيم القائمة عملية بطيئة .

ويعكس تحليل التجديد فى صياغة القرار مستويات التجديد المنخفضة كذلك . وفى الحقيقة ، يمكن اعتبار أقل من ١٪ من المستجيبين مجددين نشطين . وسوف نفحص باستفاضة تحليل أكثر العناصر تجديدا فى البيروقراطية المصرية وخصائصها فى الفصل السابع .

المراجــع

(١) Mavis Puthucheavy, The Politics of Administration : The Malaysian Experience (London : Oxford University Press, 1978); Monte Palmer et al., "Bureaucratic Innovation and Economic Development in the Middle East : A Study of Egypt, Saudi Arabia and the Sudan" (Forthcoming).

(٢) Victor A. Thompson, Bureaucracy and Innovation (Tuscaloosa, Ala.: University of Alabama press, 1969).

(٣) Alex Inkeles and David H. Smith, Becoming Modern (Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1974), See Chapters 2 and 18.

(٤) Nazih N.M. Ayubi, Bureaucracy in Contemporary Egypt (London : Ithaca Press, 1980): Samir M. Youssef, London, System of Management in Egyptian Public Enterprises (Cairo : Center for Middle East Management Studies, The American University, 1983), pp. 26 - 7.

(٥) Frederick Herzberg, The Managerial Choice (Homewood, I11. : Dow Jones Irwin, 1976). See Chapter 2.

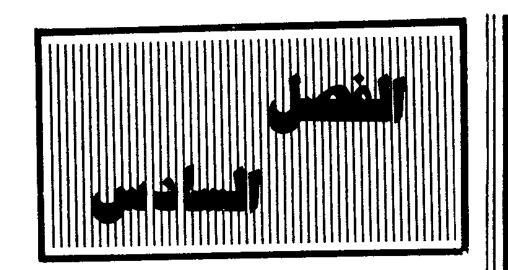
(٦) Sania Hamady, Temperment and Character of the Arabs (New York : Twayne Publishers, 1960).

(٧) Ernest Gellner, "The Tribal Society and its Enemies", in Richard Taper, ed., The Conflict of the Tribe and State (London : Croom Helm, 1983); Ernest Gellner, Mulslim Society (London : Cambridge University Press, 1981).

(٨) D.C. McClelland, The Achieving Societv (Princeton, N.J. : Van Nostrand, 1961).

(٩) Morroe Berger, Bureaucracy and Society in Egypt (Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1957).

(١٠) Nazih N.M. Ayubi, "Bureaucracies : Expanding Size-Changing Roles", (Paper presented before the International Conference on State, Nation and Integration in the Arab World, Corfu, 1 - 6, September 1984).



البيروقراطية والجمهور

تتضمن معظم الأنشطة البيروقراطية - مباشرة أو غير مباشرة - التفاعل مع الجمهور . ونفس الأمر فيما يتعلق بالبيروقراطية المصرية . حيث يقع على عاتق البيروقراطية المصرية تحديث الجماهير المصرية وتعبئتها ، وبالمثل دفعها للمشاركة فى البرامج التنموية للدولة . ووفقا لذلك ، فإنه من المحتم أن تتشكل الطاقة التنموية للبيروقراطية المصرية بدرجة الثقة والتعاون والاحترام المتبادل الذى يوجد بين البيروقراطية وجمهورها .

ولسوء الحظ ، يبدو أن الثقة المتبادلة والاحترام والتعاون بين البيروقراطية المصرية وجمهورها فى حدودها الدنيا . وفى الحقيقة لقد حث خطاب الرئيس مبارك فى مجلس الشعب المصرى المصريين لكى يثقوا فى بيروقراطيتهم . إذ يشك كثير من المصريين - إذا حكمنا عليهم من خلال تعليقات الرئيس مبارك العميقة - بدرجة واضحة فى قدرة البيروقراطية على حل مشكلات مصر الاقتصادية[1] .

وحسبما تشير تعليقات الرئيس مبارك ، نجد أن الزعماء السياسيين لمصر على وعى كامل فى العادة بالحاجة إلى تحسين نوعية العلاقة والتعاون بين البيروقراطية والجماهير . وفى الحقيقة سجل الدكتور على لطفى الرئيس السابق لقسم الاقتصاد فى جامعة عين شمس ورئيس الوزراء المصرى السابق تحسينا للتعاون بين البيروقراطية والجماهير ، باعتباره أحد الشروط العشرة للتنمية الاقتصادية فى مصر . ولتحقيق هذه الغاية فقد أكد على ضرورة البدء فى الاجراءات التالية :

١ - إمداد الجماهير بالمعلومات الصحيحة حول المشكلات الاقتصادية التى تواجه الدولة . واقناعهم أنه من الممكن حل هذه المشاكل .

٢ - مناقشة الحلول المقترحة مع الجماهير بأسلوب بسيط يمكن فهمه .

٣ - تحقيق مشاركة الجماهير فى اكتشاف الحلول المتعلقة بالمشكلات الاقتصادية الأساسية للمجتمع ، وذلك مثل قضية دعم الأسعار وقضية النمو السكانى .

٤ - انتقاء الموظفين (وبخاصة فى الوظائف القيادية) القادرين على ان يضربوا المثل للجماهير . حيث يضرب القادة المثل فى الطهارة Clean Hands والتواضع Moderate Tongue ، والأدب Decency والثقة Reliability ، والصراحة Frankness .

٥ ـ انتقاء الموظفين (وبخاصة القياديين) الذين سوف يقدمون المعلومات العلمية والصادقة فيما يتعلق بالحلول الخاصة بمشكلات الأمة .

٦ ـ توزيع أعباء التنمية بصورة عادلة ومناسبة بين الجماهير .

٧ ـ الغاء كل « الاستثناءات » من القواعد والسياسات حتى يشعر كل واحد أن له حقوقه المتساوية وفرصه المتساوية مع الجميع .

٨ ـ خلق الثقة بين المواطنين ، بجعل كل المواطنين على وعى بحقوقهم والتزاماتهم ، حتى يمكن ان تضع مصر حدا للعادات البالية التى تعوق الطريق الى التنمية(٢) .

ولم تكن تعليقات د . لطفى إلا الأخيرة فى سلسلة طويلة من الالتماسات لزيادة « الوعى الجماهيرى » من جانب البيروقراطية . على سبيل المثال فأثناء فترة الثورة الادارية للسادات ، طالبت إحدى المقالات التحريرية بجريدة الأهرام « بالغاء كل التعليمات والقوانين التى تنظم النشاطات الاقتصادية ، وتلك (التى تفترض) أن كل مصرى هو عبارة عن لص ، وكل مواطن عبارة عن منحرف Obique وكل إنسان عبارة عن محتال Fraudulent(٣) .

ويتضمن افتقاد العلاقة بين البيروقراطية والجمهور المصرى عنصرين : عنصر جماهيرى وعنصر بيروقراطى . إذ تميل الجماهير ، كما ناقشنا ذلك فى الفصل الثانى ، إلى النظر إلى البيروقراطية بنوع من الشك الذى تولد نتيجة لعقود من التعالى Arrogance البيروقراطى ، وخدمة الذات Self - service والاعاقة Obstructionism بينما اعتادت البيروقراطية ، من جانبها ، النظر إلى الجماهير باعتبارها ناقدة وملحة Demanding ، وتستحوذ عليها سلوكيات الواسطة والمحسوبية . ويسعد كل منهما أن يلوم الآخر لكونه المتسبب فى مشكلات مصر الاجتماعية والاقتصادية المتفاقمة .

ومن الواضح أن تحسين العلاقة والتعاون بين البيروقراطية والجمهور المصرى ، كما طلب ذلك الرئيس مبارك من شأنه أن يعجل بالتغيرات فى سلوك كل من طرفى الصراع . وبرغم ذلك ، فإنه من المشكوك فيه ـ من وجهة نظر واقعية ـ أن تتغير اتجاهات الجمهور نحو كل من البيروقراطية أو الحكومة بصورة ملحوظة بدون حدوث تحسينات واضحة إن لم تكن جذرية فى طبيعة الانجاز البيروقراطى . إذ نجد أن الجماهير سلبية وبدون بؤرة توجيه . ومن ثم فالبيروقراطية هى التى لديها قدرة السلوك فى هذا الصدد .

وكخطوة أولى لادراك الصراع بين الجماهير والبيروقراطية سعى بحث مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام إلى تقدير اتجاهات البيروقراطية نحو الجمهور المصرى . أعنى كيف ينظر البيروقراطيون المصريون بالضبط إلى الجماهير ؟ ومن منظور بيروقراطى ، ما هو مدى الفجوة بين البيروقراطية والجمهور ؟

وقد استخدمت أربعة مقاييس لفحص اتجاهات البيروقراطية المصرية تجاه الجمهور الذى تخدمه : ١ ـ تقييمات الزملاء فى العمل للسلوك البيروقراطى .

٢ ـ الادراك البيروقراطى للجمهور . ٣ ـ التفسيرات البيروقراطية للتوترات التى توجد بين البيروقراطية والجماهير . ٤ ـ توزيع حصص اللوم . هل تعتقد البيروقراطية أن جذور المشكلة تكمن فى البيروقراطية أم فى الجماهير ؟

تقييمات البيروقراطية للخدمة البيروقراطية

كخطوة أساسية فى تقدير مستوى الصراع بين البيروقراطية والجماهير ، طلب من المستجيبين أن يقيموا نوعية الخدمات البيروقراطية . وقد استهدفت هذه الخطوة تحقيق هدفين . الأول ، أنها قدمت تقديرا أمبيريقيا للانجاز البيروقراطى كما يدرك من منظور البيروقراطية . فإذا قيم البيروقراطيون انفسهم بصورة متدنية بالنظر إلى أسلوب معاملتهم للجمهور ، فإننا نستطيع أن نفترض بدرجة عالية من الثقة أن خدماتهم للجماهير متواضعة فى الحقيقة . والثانى أن التقدير الذاتى المتواضع للخدمة البيروقراطية قد يقدم مؤشرا لرغبة البيروقراطية للتسليم بأن معاملة البيروقراطية للجمهور كانت دون المطلوب . وكلما كان البيروقراطيون أكثر استعدادا لتقديم هذا الاعتراف ، كلما كان من السهل تعديل سلوكهم . إذ أنه من الصعب أن نعالج المرضى الذين ينكرون أنهم مرضى .

وتقدم العناصر الأربعة المتضمنة فى مقياس ديناميات الجماعة (الجدول رقم ٢/٣) تقييمات الزملاء للخدمات البيروقراطية للجمهور . ومن خلال هذه العناصر الأربعة طلب من المستجيبين أن يستخدموا عناصر مقياس ليكرت للتعبير عن مستوى موافقتهم أو عدم موافقتهم على العبارات Statements التى تفترض أن زملاءهم ١ ـ يعاملون الجمهور باحترام . ٢ ـ مهتمون بخدمة الجمهور أكثر من اهتمامهم بأمانهم الوظيفى . ٣ ـ يستمعون إلى آراء الجمهور . ٤ ـ يلتمسون آراء الجمهور .

وقد ادت نتائج عنصر الاستبيان الذى يفترض أن البيروقراطيين يعاملون الجمهور باحترام أن من « وافقوا بشدة » على ذلك كانت نسبتهم نحو ٢٦٪ ، وهى النسبة التى تشير إلى أن المستجيبين قد كشفوا عن خطأ محدود فى السلوك البيروقراطى فى هذا المجال(٤) . وليس هناك سبب قوى للحكم بالمبالغة فى هذه النسبة ، حيث أنه كما أشار الرئيس مبارك فى خطابه إلى مجلس الشعب ، أن احدى المشكلات الخاصة بالبيروقراطية المصرية تتمثل فى ميل معظم البيروقراطيين المصريين إلى أن يكونوا متعاونين بصورة ظاهرية ، وأنهم يعدون بأكثر (أو لديهم الرغبة فى ذلك) مما هو فى قدرتهم ، كوسيلة لكى يبدون من خلالها مؤدبين ويتجنبوا المواجهة مع الجمهور(٥) .

وتنخفض الأرقام التى تستحق الاعتبار فيما يتعلق بعنصر (معاملة الجمهور باحترام) بسرعة بالنظر إلى العناصر الباقية . حيث نجد أن نسبة ٩,٣٪ فقط من المستجيبين يوافقون بشدة على أن زملاءهم يستمعون إلى آراء الجمهور ، وهو الرقم الذى ينخفض إلى ٨,٩٪ بالنظر إلى رغبتهم فى التماس رأى الجمهور . وقد تمثلت اقل

العناصر الأربعة ، ذات الدرجة الأقل فى مقياس ديناميات الجماعة بصورة عامة فى نسبة ٤,٥٪ من المستجيبين الذين « وافقوا بشدة » على أن زملاءهم يضعون خدمة الجمهور فوق اعتبارات الأمان الوظيفى . ولا يعنى مقدار الأمان الوظيفى أن البيروقراطيين المصريين غير راغبين فى خدمة الجمهور ، ولكنه يعنى أن خدمة الجمهور ليست هى الاهتمام الأول .

وبايجاز ، تدعم نتائج تقييمات الزملاء الافتراض العام القائل بأن البيروقراطيين المصريين يميلون إلى أن يكونوا غير مبالين بمطالب الجماهير ، وانهم منشغلون أصلا باعتبارات رفاهيتهم وأمانهم الوظيفى . وعلى الجانب الايجابى ، فقد تشير هذه النتائج إلى أن البيروقراطية لم تخدع نفسها بالاعتقاد بأن خدماتها للجمهور كافية . فإذا أشارت النتائج الى وعى ينتشر بين البيروقراطيين يؤكد أن انجازهم أقل من المطلوب ، فإن هذا الوعى بحد ذاته ، قد يفترض رغبة البيروقراطية لتحسين صورتها العامة ، ومع ذلك ، ففى مراحل متأخرة من التحليل ، سوف يتضح لنا أن هذا الاستنتاج ليس له ما يبرره .

الادراكات البيروقراطية للجمهور

لتقدير ادراكات البيروقراطية للجمهور ، اهتم مشروع مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بمؤسسة الأهرام بجانبين أساسيين . وقد تمثل الاهتمام الأول فى تقدير ادراك البيروقراطيين المصريين الذاتى لمكانتهم الاجتماعية . هل استمر الجيل الحالى من البيروقراطيين فى الاعتقاد بأنه ما زال يستحوذ على الاحترام البالغ الذى كان يستمتع به البيروقراطيون فى العقود الماضية ؟ بينما يتمثل الاهتمام الثانى فى التحقق من مستوى النزعة السلبية للبيروقراطية تجاه الجمهور المصرى . والسلبية تفرخ السلبية . وفى الحقيقة ، فإن السلبية والعدوانية من جانب أقلية من الموظفين يمكن أن تؤدى إلى إضعاف أو تشويه جهود الأغلبية . ومن ثم ، فما هو مدى سلبية الادراكات البيروقراطية للجماهير ؟

تعتبر الادراكات البيروقراطية للمكانة البيروقراطية هامة بالنسبة لقضية العلاقة بين الجماهير والبيروقراطية بقدر ما يكون للجماهير من تأثير مباشر على المعنويات أو الأخلاق البيروقراطية . إذ لا تشير المعنويات المنخفضة إلى مستوى عال من الأداء البيروقراطى بالنسبة للجمهور . فإذا افترضنا أن كل المتغيرات متساوية فإننا نجد أن معنويات الأفراد فى المهن ذات المكانة العليا من المحتمل أن تكون أعلى من معنويات الأفراد الذين يشغلون الدرجات الدنيا فى تدرج المكانة . وإلى حد كبير كانت هذه حالة الأفراد ذوى المستوى التعليمى المرتفع ، والذين يعيشون فى مجتمع تتدنى فيه مستويات التعليم ، ولا حاجة الآن لذكر الأفراد الذين يعتقدون أنهم يتقاضون أجورا متدنية للغاية . إذ تؤدى مشاعر الحرمان من المكانة إلى إضعاف المعنويات أو تشويهها . وإذا وجدت ، فانها قد تقدم تفسيرات جزئية على الأقل لحالة اللامبالاة العميقة ، وعدم الاهتمام بالجمهور ، تلك الحالة الشائعة بين موظفى البيروقراطية المصرية .

جدول رقم ٦/١
يوضح ادراكات البيروقراطية الذاتية لمكانتها الاجتماعية
العينة : ٥٥٥

	الوزن(**)	اوافق بشدة
١ - الجمهور يحترم الموظفين المدنيين(*) غير المستجيبين : ١٧	٤٤	١٧,٤٪
٢ - الجمهور يقدر جهود الموظفين المدنيين غير المستجيبين : ١٤	٢٢	٧,٢٪

وقد قدرت ادراكات البيروقراطية للمكانة البيروقراطية من وجهة نظر الجمهور بواسطة عنصرين فى الاستبيان . حيث طلب العنصر الأول من المستجيبين أن يعبروا عن درجة موافقتهم على عبارة « الجمهور يحترم الموظفين المدنيين » . طلب العنصر الثانى من المستجيبين أن يقدروا عبارة « يقدر الجمهور جهود الموظفين المدنيين » . وقد أوضحت نتائج عنصرى الاستبيان فى الجدول رقم ٦/١ .

وقد أشارت هذه النتائج فى مجملها إلى تقدير منخفض نسبيا لمكانة البيروقراطية . فعلى حين نجد أن ١٧٪ من المستجيبين يوافقون بشدة على العبارة بأن « الجمهور يحترم الموظفين المدنيين » فقد قدر فريق البحث هذه النتيجة باعتبارها انهيارا واضحا بدأ من المرحلة الاشتراكية والملكية السابقة عليها . أما ما يثير الذعر بصفة خاصة ، فهو أن نجد أن ٧٪ فقط من السكان شعروا أن جهود البيروقراطية تقدرها الجماهير(***) .

فإذا سلمنا بالنتائج السابقة ، يصبح هناك شك بسيط فى صعوبة ادراك البيروقراطيين المصريين لأنفسهم باعتبارهم أعضاء فى مهن ذات مكانة عليا . وفضلا عن ذلك ، فحينما يربط الباحث منا إدراكات المكانة المهنية المنهارة ، بالاهتمام البيروقراطى الثابت بالهيبة ، وهو الاهتمام الذى ناقشناه فى الفصل الثالث ، فإننا يمكننا أن ندلل على ذلك بمثال قوى يتمثل فى أن البيروقراطية المصرية تعانى فى

(*) أستبعد المستجيبون الذين لا يتفاعلون مع الجمهور من التقدير .

(**) تمثل الدرجات الموزونة أو المقننة Weighted scores تاليفا او اتحادا بين استجابات « اوافق » و « اوافق بشدة » حيث قيمت استجابات « أوافق بشدة » بضعف وزن استجابات « أوافق » .

(***) فى الحقيقة لا نستطيع أن نحمل الفترة الاشتراكية أعباء تآكل احترام الجمهور للبيروقراطية المصرية ، حيث نرى على العكس من ذلك أن المرحلة الاشتراكية حققت قدرا من المصالحة بين البيروقراطية والجمهور ، اولا لان غالبية عناصر البيروقراطية - فى المرحلة الاشتراكية - تنتمى الى هذه الجماهير خاصة شرائحها المتوسطة والدنيا . وثانيا لان دور البيروقراطية خلال المرحلة الاشتراكية كان خدمة هذه الجماهير - ولو أن مستوى الخدمة كان متدنيا لاعتبارات فنية وليست ايديولوجية - وفى الحقيقة يرجع انهيار احترام الجمهور للبيروقراطية وعدم تقديره لها الى المرحلة الاستعمارية ، حيث كانت البيروقراطية منفصلة طبقيا عن الجماهير - فاغلب عناصرها تنتمى الى الطبقة العليا - ولأن البيروقراطية كانت تنفذ اهداف السلطة الاستعمارية التى استهدفت قهر الجماهير وسلبها امكانياتها « المترجم » .

جدول رقم ٢/٦
يوضح ادراكات البيروقراطية للجمهور المصرى
العينة : ٥٥٥(*)

	الدرجات الموزونة(**)	درجة الموافقة بشدة
١ ـ الجمهور متعاون مع الموظفين من خلال مدهم بالمعلومات غير المستجيبين : ١٤	٤٦	١٤,٣٪
٢ ـ الجمهور أمين فى التعامل مع البيروقراطية غير المستجيبين : ١٨	٢٩	١٠,٤٪
٣ ـ يحاول معظم الناس وصل الخيوط والحصول على معاملة خاصة غير المستجيبين : ٨	٥٤	٣٥,٥٪

الحقيقة من مشاعر حادة تتصل بالحرمان من المكانة . فإذا كانت أجور البيروقراطية متدنية ، وإذا كان تقديرها فى أدنى الحدود ، فما هو حافز البيروقراطية المصرية ـ إذن ـ لتحسين مستوى خدماتها للجماهير ؟ وربما كان الأكثر أهمية أن نتساءل عما هو حافز البيروقراطيين المصريين لتقديم « الجهد المضاعف » الذى طلبه الرئيس مبارك فى خطابه عام ١٩٨٥ أمام مجلس الشعب المصرى(٦) .

فإذا اتجهنا إلى الاهتمام بسلبية البيروقراطية تجاه الجماهير ، فإننا نجد أن مشروع مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام قد قدر ثلاثة مجالات للتفاعل بين البيروقراطية والجماهير : التعاون فى توفير المعلومات ، الأمانة فى التعامل مع البيروقراطية ، الضغوط من أجل المعاملة الخاصة (الواسطة) . وتبدو نتائج هذه العناصر فى الجدول رقم ٢/٦.

حيث تطرح هذه النتائج قدرا من الشك فى أن واحدا من مصادر التوتر الرئيسية بين البيروقراطية والجماهير من وجهة نظر البيروقراطية يتمثل فى رغبة الجماهير القوية للحصول على معاملة خاصة . حيث يؤدى استخدام الواسطة ، من بين أشياء أخرى ، إلى فوضى فى الروتين البيروقراطى . وتتطلب الواسطة أيضا من البيروقراطى أن يتعامل مع زملائه ورؤسائه استنادا إلى رصيده الشخصى . وهو الرصيد الذى يمكن أن ينفق بصورة أفضل بالنظر إلى الحاجات الشخصية للبيروقراطى . وفضلا عن ذلك فكلما طرح الموظفون مطالب على زملائهم ورؤسائهم لمساعدة أقاربهم وأصدقائهم ، كلما كانت المطالب التى عليهم أن يردوها فى المقابل أكثر ، كلما اهتز استقرار روتينهم البيروقراطى . ولتقدير حجم هذه المشكلة فإن على الانسان أن يتذكر تحليل الاتصال غير الرسمى الموضح فى الفصل الرابع ، وهو

(*) تم استبعاد المستجيبين الذين لا يتعاملون مع الجمهور من التحليل .
(**) ابرزت العناصر التى عليها نجوم بأسلوب عكسى فى الاستبيان .

التحليل الذى أكد على أن الحاجة إلى المساعدة فى التعامل مع المؤسسات الحكومية كما فى الجدول رقم ٥ / ٤ شكلت الأساس الأول للتفاعل بين الموظفين البيروقراطيين ورؤوسائهم .

ولقد كانت تقديرات أمانة الجمهور فى التعامل مع البيروقراطية ذات طبيعة سلبية كذلك ، وإن كان أقل إلى حد كبير من الاهتمامات المتعلقة « بالواسطة » . وقد أوضحت تقديرات تعاون الجمهور حماسا ضئيلا ، ومن ثم فقد أشارت خلاصة الدرجات إلى أن هذا الموضوع كان ذا أهمية ضئيلة . وكما أشار خبراء ندوتنا ، إلى أن الجمهور لديه خيار محدود لتقديم أدنى مستوى من التعاون والمعلومات الى موظفى الحكومة إذا رغبوا فى تحقيق طلباتهم ، إذ يمسك موظفو البيروقراطية ـ سواء كان ذلك حسنا أم سيئا ـ كل الأوراق بأيديهم .

فإذا تحدثنا إجمالا فإننا نرى أن العناصر المتصلة بتفاعل البيروقراطية مع الجماهير تعكس نزعة سلبية نحو الجمهور . وهى النزعة السلبية التى تساهم بالقليل فى تطوير نوعية العلاقة بين البيروقراطية والجماهير . ومع ذلك ، فإنه من الصعب تغيير النزعة السلبية تجاه الجماهير ، وذلك لأن الشكوى الرئيسية للمستجيبين من أفراد العينة بدت وكأنها انعكاسات دقيقة ، لسلوك الجماهير . فإذا كانت البيروقراطية قد استجابت للجماهير بأسلوب عدائى ، فإن ذلك لم يكن بغير سبب كلية ـ ومن ثم لا يصبح على البيروقراطية أن تتخذ المبادأة فى تحسين علاقاتها بالجماهير ، ولكن عليها أن تفعل ذلك على الرغم من أنها قد لا تلقى التأييد الكامل من الجماهير .

تقدير أسباب الصراع بين البيروقراطية والجماهير

من الصعب تحديد قدر التوتر بين البيروقراطية والجمهور بدون فهم واضح لأصوله وفضلا عن ذلك ، فمن المهم بصفة خاصة أن نعرف أسلوب ادراك البيروقراطية لهذه المشكلة ، وذلك لأن البيروقراطية ـ كما لاحظنا سابقا ـ هى التى ينبغى أن تتخذ المبادأة للتخفيف منه .

وكما ناقشنا ذلك باستفاضة فى الفصلين الأول والثانى ، نجد أن أسباب الصراع بين البيروقراطية والجمهور كثيرة ومتنوعة . فإذا تناولنا الأمر من منظور تاريخى وثقافى ، فإننا نجد أن هذا الصراع ترجع أصوله إلى الفترة الملكية ، وهى الفترة التى حاولت خلالها البيروقراطية أن تحكم لا أن تخدم . ولما كان دور البيروقراطية يتمثل الى حد كبير فى أنها تنظم الأمور وتجبى الضرائب ، فإنه كان من المتوقع أن تتولد التوترات ومشاعر عدم الثقة بين البيروقراطية والجماهير .

وقد كان من الطبيعى أن يعاد دعم مشاعر التوتر وعدم الثقة ـ التى وجدت أصولها فى الفترة الملكية ـ بدرجة أكثر بواسطة التحالف غير الرسمى بين الصفوات السياسية والجماهير ، وهو التحالف الذى تطور عبر المرحلة الثورية . وبايجاز فقد

قدمت البيروقراطية غالبا باعتبارها كبش الفداء ، إذ حدث ذلك كلما وجد نظاما كل من ناصر والسادات أنه من المستحيل تحقيق أهدافها التنموية والاجتماعية .

وفى الفترة الحالية استمر تدعيم الصراع بين البيروقراطية والجماهير بواسطة اللامبالاة والجمود والأبعاد الأخرى للسلوك البيروقراطى ، وهى القضايا التى ناقشناها فى الفصل السابق . إضافة إلى أنها قد تدعمت أيضا بواسطة الحضور الكامل للروتين الحكومى ، والتمسك بالقواعد ، حيث شكل ذلك الخاصية المميزة للبيروقراطية المصرية ، ومن ثم أصبح التعامل مع البيروقراطية المصرية يؤدى إلى الاحباط .

وأخيرا ، ينبغى أن يضيف الانسان سلوك الجماهير الى هذه المعادلة ، فالجمهور المصرى لا يهدأ فى بحثه عن المعاملة الخاصة . وتأكيدا لذلك فقد أشار سائق عابر فى شوارع القاهرة المزدحمة ، قائلا أننا لا نجد أن المصرى المتوسط يؤمل كثيرا على الخضوع الطوعى للقواعد والتعليمات[٧] . ومما يزيد الأمر تفاقما كذلك ـ من منظور بيروقراطى ـ السعى المصرى الشائع الى الرؤساء مباشرة بتجاوز الموظفين المرؤوسين والقادرين على التعامل مع مشكلاتهم[*]

وفى حين أنه يمكن وصف أو تشخيص أسباب التوتر بين الجماهير والبيروقراطية بسهولة ، فإن السؤال المحورى يتركز حول رغبة كل من البيروقراطية والحكومة ، وكذلك قدرة كل منهما على تبنى اجراءات اصلاحية . فى هذا الصدد كانت حكومة مبارك ، على وعى كامل من جانبها بدور الروتين فى تضخيم التوترات بين الجماهير والبيروقراطية ، وقد شرعت فى تبنى برنامج لتبسيط التعليمات والاجراءات . ويعتبر تبسيط الاجراءات فى مطار القاهرة حالة من هذا القبيل .

وفى حين أن الحكومة على يقين بالحاجة لتحسين الثقة والتعاون بين البيروقراطية والجماهير ، فإنه من غير الواضح كلية أن تكون البيروقراطية قد شعرت بهذه الحاجة الملحة . ويعتبر ذلك موضوعا هاما بصفة خاصة ، وذلك لأن البيروقراطية ـ حينما يتحدث الجميع أو يعمل ـ هى التى ينبغى أن تلعب دورا أساسيا فى إعادة صياغة اتجاهات الجماهير نحو البيروقراطية .

وسوف تعتمد رغبة البيروقراطية فى أن يكون لها السبق على إعادة بناء علاقتها بالجماهير الى حد كبير ، وعلى الطريقة التى تدرك بها البيروقراطية الأسباب التى تشكل جذور هذه المشكلة . ومن منظور بيروقراطى : ما هى الأسباب الرئيسية للتوتر بين البيروقراطية والجماهير ؟

(*) من الواضح أن منطق ذهاب الجمهور المصرى الى الرؤساء لقضاء مصالحهم إلى عدة اعتبارات ، من هذه الاعتبارات الطبيعة الأبوية لبعض جوانب الثقافة البيروقراطية ، حيث نجد أن هناك مكونا مشاعريا أبويا فى التعامل مع الرؤساء سواء من قبل أفراد الجمهور أو من الموظفين . والثانى أن السلطة العليا المتاحة للرئيس تيسر له التعامل المباشر مع الموقف ، مع امكانية التعديل فى القواعد والاجراءات فى محاولة للتكيف مع متطلبات الموقف . ومن ثم فلأن لهم قدرا من الحماية ـ بسبب مكانتهم ـ فإننا نجدهم يتجاوزون أحيانا بعض القواعد والاجراءات الشكلية « المترجم » .

وقد أوضحت الاجابات على هذا السؤال فى الجدول رقم ٦/٣ ، وهى الأسباب التى أمكن تقسيمها الى أربع فئات أساسية : المشكلات النسقية Systemic ومشكلات الاتصال Communication ، سلوك الجماهير ، والسلوك البيروقراطى . وتحتوى البيانات المتضمنة فى الجدول السابق الاشارة إليه ، على استجابات « الاختيار الأول » وعلى متوسط درجة استجابات الاختيارات الأول والثانى والثالث .

وقد شكلت الاتصالات الضعيفة بين البيروقراطية والجماهير أكثر المجالات اشكالية من وجهة نظر البيروقراطية . فالجماهير ، من وجهة نظر البيروقراطية لا تفهم أن قدرة الموظف البيروقراطى للاستجابة لمطالبها ـ مشروعة كانت أم غير مشروعة ـ تتقيد بالجمود الصورى للنسق ، ناهيك عن ذكر أنماط الجمود السلوكية الناتجة عن التركيز المبالغ فيه للسلطة ، وعدم رغبة معظم الموظفين البيروقراطيين فى أن يتحملوا القيام بمسئوليات غير ضرورية . وذلك على النحو الذى يوضحه الجدول التالى :

وعلى عكس توقعات الجمهور ، لا يعمل البيروقراطيون عموما حسبما يرغب الجمهور . إذ يوجد ، فى الحقيقة ، قدر كبير من الجمود البنائى داخل البيروقراطية المصرية ، كنتيجة للاجراءات الموضوعية لمنع الموظفين من تقديم معاملات خاصة (وأشكال أخرى من الفساد) . ولهذا الموقف نوعان من النتائج . الأول حيث نجد أن الجماهير ممتعضة Resenthul وذلك لأن مطالبها تهمل أو تؤخر بواسطة الموظفين البيروقراطيين الذين يعتقد الجمهور أنهم قادرون على الاستجابة لها إذا هم رغبوا فى ذلك . والثانية ، حيث نجد أن البيروقراطيين ـ كما توضح النتائج ـ محبطون بسبب حجم مطالب الجماهير ، وهى المطالب التى إما أنهم لا يستطيعون الاستجابة لها كلية ، أو أنهم لا يستطيعون الاستجابة لها بدون قدر أكبر من الجهد أو المخاطرة ليسوا حريصين على أدائه .

وقد تم فصل فئة الاتصال عن فئة سلوك الجماهير ، استنادا إلى منطق أن مشكلات الاتصال تتضمن قدرا ضئيلا من العدائية من جانب الموظفين البيروقراطيين ، عما تفعل اتهامات التأثير السيىء للجماهير ، تلك المتضمنة فى العناصر المتعلقة بسلوك الجماهير . وفضلا عن ذلك ، فنحن نفترض أن مشكلات الاتصال أكثر عرضة للتغير من مجموعة المشكلات السلوكية العميقة . ووفقا لذلك ، فإنه من المشجع أن غالبية موظفى البيروقراطية الذين تم بحثهم لم يظهروا أية عدائية صريحة تجاه الجماهير .

ومع ذلك ، فإنه لا يمكن إغفال فئة سلوك الجماهير . فقد وجهت نسبة ٢٦٪ من المستجيبين الذين يتعاملون مع الجماهير اللوم إلى العلاقة الضعيفة بين البيروقراطية والجماهير ، وذلك فيما يتعلق بعناصر مثل سعى الجماهير الى الواسطة ، عدائية الجماهير ، تجنب الجماهير للمسئولية ، انتهاك الجماهير للقواعد ، ضغط الجماهير . وكلما اضمر موظفو البيروقراطية ادراكات سلبية للجماهير ، كلما كانوا أقل رغبة للسير مسافة أكثر ، نحتاجها لتأسيس فهم وتعاون أكبر بينهم أنفسهم من ناحية وبين المتعاملين معهم من ناحية أخرى . وتصبح الرغبة فى السير مسافة أكثر ذات أهمية

جدول رقم ٣/٦ يوضح
التفسيرات البيروقراطية للصراع بين البيروقراطية والجمهور
العينة : ٥٥٥

	درجة المتوسط(**)	الاختيار الأول
١ ـ التفسيرات النسقية		
ـ يحبط الجمهور بواسطة الروتين	١٤,٤	٪١٨,٦
ـ من المستحيل أن يساعد بفاعلية	٥,٧	٢,٢
	——	——
	١٧,١	٢٠,٨
٢ ـ الاتصالات		
ـ لا يفهم الجمهور وظيفة البيروقراطى	١٩,٤	٥٢,٨
ـ لا يفهم الجمهور دور البيروقراطى	١٠,١	٥,٥
ـ لا يفهم الجمهور الضغوط الواقعة على البيروقراطى	٣,١	-,٧
ـ مطالب الجمهور غير واضحة	٧,٢	٥,٣
	——	——
	٣٩,٨	٦٤,٣
٣ ـ سلوك الجمهور		
ـ تحاول الجماهير استخدام النفوذ	٩,٧	
ـ الجماهير غير صبورة	٥,٧	٢,٥
ـ تجنب الجماهير المسئوليات	٤,٤	-,٩
ـ الجماهير لا تطيع القواعد	٥,٣	-,٦
ـ الجماهير ذات طبيعة عدائية	١,٦	-,٩
	——	,٣
	٢٦,٧	——
٤ ـ السلوك البيروقراطى		٥,٢
ـ فساد الموظفين	٣,٩	
ـ عدم كفاءة الموظفين	٣,٣	١,٥
ـ لا يهتم الموظفون بالجمهور	٣,١	١,٥
	——	١,٢
	١٠,٣	——
٥ ـ أخرى		٤,٢
ـ لا توجد مشكلات	٣,٨	
ـ سلوكيات متنوعة	٢,-	٣,٧
	——	٢,٨
	٪٦,٥	——
		٪٥,٨

(*) استبعد الموظفون الذين لا يتعاملون مع الجمهور من التحليل .
(**) تمثل درجة المتوسط Mean score متوسط الأسباب الأولى والثانية والثالثة الأكثر أهمية فيما يتعلق بالصراع بين البيروقراطية والجماهير .

خاصة ، وذلك لأنه أصبح واجبا على البيروقراطية ، كما أكدنا قبل ذلك ، أن تأخذ المبادرة لتحسين علاقاتها مع الجمهور المصرى . إذ يجب على البيروقراطية أن تستثير Rekindle من جديد إيمان الجماهير بقدرتها على حل المشكلات الاقتصادية والاجتماعية المستعصية لمصر .

وفى ضوء ذلك ، يعتبر رفض المستجيبين فى هذه الدراسة التسليم بالسلوك البيروقراطى باعتباره مصدرا رئيسيا للتوتر بين البيروقراطية والجماهير أكثر الجوانب إحباطا فى هذه المرحلة من التحليل . وكما اتضح من الجدول رقم ٣ / ٦ نجد أن ٤,٢٪ فقط من المستجيبين قد سجلوا اللامبالاة وعدم القدرة ، والفساد البيروقراطى ، باعتبارها العوامل المفسرة ـ التى تشكل الاختيار الأول ـ للصراع بين البيروقراطية والجمهور . وما هو أسوأ إن نجد ١٠٪ فقط من العينة هم الذين سجلوا السلوك البيروقراطى باعتباره أحد الأسباب الرئيسية للمشكلة .

ويعتبر انخفاض نسبة المستجيبين الذين نظروا الى الروتين البيروقراطى باعتباره مصدرا للتوتر بين البيروقراطية والجمهور من الجوانب ذات الأهمية كذلك . وفى حين أننا نجد أن الروتين قد حصل على ١٨,٦٪ من درجات الاختيار الأول ، فإننا نجده برغم ذلك قد انخفض إلى ١١٪ من الاستجابات المتوسطة عبر الاختيارات الثلاثة حيث أضاف ثلثا ضعيفا لمشكلات سلوك الجمهور ومشكلات الاتصالات . وتوضح هذه النتيجة ، فى ارتباطها بالدرجة المنخفضة لعناصر السلوك البيروقراطى ، استعدادا واضحا وقويا من جانب الموظفين البيروقراطيين إلى أن يلقوا باللوم على أكتاف الجماهير فيما يتعلق بالصراع بين البيروقراطية والجماهير . بل إن ذلك يوحى أيضا بأن البيروقراطى العادى لا يرى حاجة إلى إعادة التفكير بصورة جادة فى اتجاهاته ، أو اتجاهات البيروقراطية نحو الجماهير .

من الذى نلوم ؟

لقد اتضح فى مرحلة مبكرة من التحليل إمكانية تفسير اعتراف المستجيبين بأن معاملتهم للجماهير كانت متدنية ، باعتبار أن ذلك إشارة إلى رغبتهم فى بذل جهود ملموسة لتحسين خدمتهم للجمهور . إذ يمكن اعتبار هذا الوعى ـ كما يفترض على الأقل ـ الخطوة الأولى فى البحث عن حل للمشكلة على أساس أنه من الصعب حل المشاكل غير المعترف أو المسلم بها . ومع ذلك ، نجد أن التفسيرات البيروقراطية ـ كما اتضح لنا ـ للعلاقة الضعيفة بين البيروقراطية والجمهور تفرض شكا واضحا فيما يتعلق بهذه النظرية .

وحينما أردنا وضع مسألة اتجاهات البيروقراطية نحو الجماهير تحت تركيز أكثر ، فإننا طلبنا من المستجيبين صراحة أن يحددوا الجانب المسئول عن التوتر بين الجانبين ، الجماهير أم البيروقراطية ونوضح هذا العنصر فى الجدول رقم ٤ / ٦ على النحو التالى :

جدول رقم ٤ /٦ يوضح
من الذى نلوم لضعف العلاقة بين البيروقراطية والجمهور
العينة ٥٥٥(*)

الجماهير أساس المشكلة	٧٥,٦٪
البيروقراطية أساس المشكلة	٢٤,٤٪
غير المستجيبين : ٣	

وتشير هذه النتائج إلى أن ٧٥,٦٪ من المستجيبين قد شعروا أن الجماهير مسئولة أساسا عن هذه المشكلة . وبرغم اعتراف أو تسليم البيروقراطية بأن سلوكها نحو الجماهير معيب أو به خلل ، فإنه من المشكوك فيه أن تكون البيروقراطية مستعدة لاتخاذ الخطوة الأولى لتحسين العلاقات بالجمهور المصرى(**) .

موجز وخاتمة

يرتبط تعظيم قدرة البيروقراطية المصرية - بقوة - بمستوى الثقة والتعاون القائم بين البيروقراطية والجماهير . وفى الحقيقة سجل رئيس الوزراء السابق الدكتور على لطفى تحسينا للتعاون بين الجماهير والحكومة باعتبار أن ذلك يعتبر الخطوة الأولى من عشر خطوات نحتاجها لتحقيق هدف مصر فى النمو الاقتصادى القوى . وينبغى أن تأخذ البيروقراطية ، بالضرورة ، المبادأة فى تحسين مستويات الثقة ، والاخلاص والتعاون بين الجماهير وبين المؤسسات العديدة للحكومة المصرية .

ويدعم تقدير الزملاء للسلوك البيروقراطى فى مواجهة الجماهير الادراكات العامة بأن البيروقراطية المصرية لا تستجيب بدرجة كافية لحاجات أو آراء الجماهير المصرية . ويضاف إلى هذا الاستنتاج نتائج عناصر الاستبيان الموازية تلك التى تؤكد على أن البيروقراطية كانت سلبية بصفة عامة فيما يتعلق بادراكاتها للجماهير . فقد أحبطت البيروقراطية بصفة خاصة بواسطة السعى الجماهيرى الواسع لاستخدام الواسطة . حيث تفترض هذه المشاعر بحد ذاتها ، أن البيروقراطية قد تكون أقل - رغبة مما هو متصور للبدء فى برنامج لتحسين العلاقات مع الجماهير أو حتى دعمه .

وهناك نتيجتان إضافيتان تؤكدان بقوة على وجهة النظر هذه . الأولى أنه أصبح واضحا بصورة لا شك فيها أن غالبية موظفى البيروقراطية الذين طبقت الدراسة

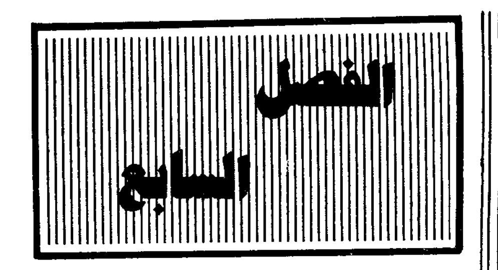
(*) استبعد المستجيبون الذين لا يتعاملون مع الجمهور من الحجم الكلى للعينة الذى بلغ ٧٩٦ حالة .

(**) من الواضح أن البيروقراطية المصرية ليست مستعدة لتبنى المبادأة فى تحسين علاقتها بالجمهور لعدة اعتبارات . الأول ، أن هناك ميراثا تاريخيا يؤكد الدور الذى لعبته البيروقراطية فى قهر الجماهير والسيطرة عليها لصالح الاستعمار تارة ولصالح القصر تارة أخرى ، ومن ثم فهى تنظر الى الجماهير من أعلى ، يضاف إلى ذلك التحالف بين البيروقراطية والسلطة ، الأمر الذى ينقل إلى البيروقراطية الرؤية الأبوية لهذه الجماهير ، اضافة الى حضرية أسلوب الحياة البيروقراطى وارتقائه عما هو سائد لدى الجماهير الأمر الذى يجعل من الصعب أن تتخذ البيروقراطية الخطوة الأولى نحو الاصلاح وتصبح المداخل الرئيسية نحو هذا الاصلاح إما من خلال نظام سياسى ذى توجهات شعبية ، أو من خلال الضغوط الشعبية وتنظيمات المجتمع المدنى ذاته .

عليهم يقللون بصورة قاسية من قيمة دور السلوك البيروقراطى باعتباره عاملا يشكل العلاقة المفتقدة والثقة بين البيروقراطية والجماهير . فهم يلقون بقوة اللوم على الجماهير . فإذا كانت هذه الخطيئة كائنة على ساحة الجماهير فماذا تفعل البيروقراطية ؟ . والثانية تفترض المعطيات أن البيروقراطية تعانى من مشاعر الحرمان من المكانة أو الهيبة ، ومن غير المحتمل بصورة حقيقية امكانية أن يتحقق تحسن ملحوظ فى العلاقات بين البيروقراطية والجماهير إذا لم تواجه الحكومة مشكلات المعنويات البيروقراطية التى قمنا بتحليلها فى الفصل الثالث .

المراجـــع

(١) الرئيس حسنى مبارك « خطاب إلى مجلس الشعب المصرى » ، ١٣ نوفمبر ١٩٨٥ ، الاهرام ١٤ نوفمبر ١٩٨٥ .
(٢) على لطفى « عشرة أسباب اقتصادية » القاهرة ، الأهرام الاقتصادى رقم ٨٦٩ ، ٩ سبتمبر ١٩٨٥ ص ١٠ .
(٣) جريدة الأهرام ، ٦ مايو ، ١٩٧٧ .
(٤) قدم هذا العنصر وعناصر الاستبيان الأخرى - التى بعلامة (*) فى الجداول - من خلال نظام معكوس كجزء من اجراء صمم لاختبار تحيز الاستجابة .
(٥) مبارك « خطاب إلى مجلس الشعب المصرى » ١٣ نوفمبر ١٩٨٥ .
(٦) نفس المرجع
(٧) Stanford W. Gregory, Jr., "Autto Traffic in Egypt as a Verdant Grammer", Social Psychology Quarterly 48, No. 4 (1985), pp. 337 - 48.



خصائص الانجاز البيروقراطى

ابتداء من الفصل الثالث وحتى السادس قمنا بتحليل اربعة مكونات سلوكية للقدرة البيروقراطية : الأنتاجية Productivity والمرونة Flexibility والتجديد Innovation والعلاقات مع الجمهور Relations with the Public . ويتمثل هدف الفصل الحالى فى ارتباطات هذه المكونات . ارتباطا بذلك سوف توجه ثلاثة أسئلة رئيسية :

١ ـ ما هى مجالات البيروقراطية المصرية التى يمكن أن نضعها فى المرتبة العليا بالنظر إلى القدرة السلوكية ؟ ٢ ـ ما هى العوامل التى ترتبط بالمستويات العليا للقدرة البيروقراطية ؟ ٣ ـ كيف يمكن دعم أو تقوية القدرة السلوكية للبيروقراطية المصرية ؟ ولتحقيق هذه الغاية فإن مقاييس وعناصر الاستبيان التى استخدمناها فى المراحل الأولى من التحليل قد ارتبطت بعديد من المتغيرات المستقلة التى يفترض أنها تؤثر على الانجاز البيروقراطى ، وهى المتغيرات التى تضم الوحدة الوظيفية Job unit المستوى الوظيفى Job Level التعليم Education التدريب Training السن Age والجنس Sex والتجنيد Recruiment ومحل الميلاد Place of Birth ، الدين Religion ، المعنويات Morale ، العادات المرتبطة بوسائل الاعلام Media habits ، الجماعات المرجعية Reference groups ، ديناميات الجماعة Group Dynamic ، والدعم النسقى Systemic support . وقد ثبت لنا أن الدخل يعتبر انعكاسا للمستوى الوظيفى ، ومن ثم فقد أسقط من التحليل . وقد تم توضيح نتائج الجداول المركبة فى شكل موجز ، وهى تحتوى على تلك النتائج ذات الدلالة عند مستوى ٠٥, على الأقل ، والتى تجاوزت قوة العلاقة فيها معامل ارتباط جاما Gamma coefficient بزيادة أو نقص ٢٠٠[١] . أما نتائج الجداول المركبة التى لم تحقق هذا المستوى فقد نظر اليها باعتبارها ذات أهمية متدنية ومن ثم لم تسجل .

وسوف تستخدم المؤشرات التالية للقدرة السلوكية فى هذه المرحلة من التحليل .

١ ـ الانتاجية ، حيث قيست الانتاجية بواسطة أربعة مؤشرات . حيث استند الأول إلى الرضاء الوظيفى . إذ افترض أن يكون الأفراد الذين وجدوا مصدرهم الأول فى الرضاء الوظيفى يكمن فى النمو والتطور المهنى ، أكثر انتاجية من الأفراد الذين وجدوا أن رضاءهم الأعظم يكمن فى مجالات غير مهنية كالحديث مع زملائهم . ويستند هذا المؤشر للانجاز على إسهامات هيرزبرج وقد ناقشناه باستفاضة فى الفصل الثالث[٢] .

ويستند المقياس الثانى للانتاجية إلى مصادر المعلومات المهنية . وفى هذا الاطار ، فقد أفترض أن يكون الأفراد الذين ينفقون الوقت والجهد فى الاطلاع على المعلومات المهنية فى تنفيذ مسئولياتهم الوظيفية أكثر انتاجية من الأفراد الذين يعتمدون على أعضاء آخرين من وحدة العمل work unit من أجل الحصول على المعلومات المهنية . ويمكن أن نجد توزيع النسب المئوية لهذا المؤشر فى الجدول رقم ٣/٣ . ويستند المؤشر الثالث للانتاجية على دلالة Index قيمة العمل (الجدول رقم ٣/٧) ، ويميز بين الأفراد الذين يضعون تأكيدا كبيرا أو قليلا على الراحة الوظيفية أو السهولة الوظيفية . إذ يحكم على الأشخاص المهتمين بالراحة والسهولة فى وظائفهم بأنهم أقل انتاجية من الأفراد الذين يرغبون فى بذل جهد أكبر من أجل الحصول على المال والمكانة والقيم الأخرى . ويلائم مؤشر قيمة الانتاجية المستويات الدنيا والمتوسطة فقط للبيروقراطية . وقد قدمنا أيضا توزيعات النسب المئوية لمؤشر الانتاجية المستند الى القيم فى الجدول رقم ٣/٣ .

وتستند التقييمات النهائية للانتاجية على تقييمات الزملاء للعمل الصعب كما فى الجدول رقم ٣/٣ .

٢ ـ وقد قيست المرونة بواسطة ثلاثة مؤشرات . ويتمثل أول هذه المؤشرات فى رغبة كبار الموظفين لتفويض السلطة . وينطبق هذا المؤشر على مستوى كبار الموظفين فقط ، ويستند إلى نتائج العنصر رقم (٢) فى الجدول ١/٤ . ويستند المؤشر الثانى على مدى رغبة الموظفين من المستويات الادارية الدنيا والمتوسطة لتطويع القواعد بهدف تحقيق درجة عالية من الكفاءة (الجدول رقم ٣/٤) ويستند المؤشر الثالث على مقياس ديناميات الجماعة ، مع إشارة خاصة للعناصر التى تقيم رغبة الزملاء فى الموافقة على تحمل مسئوليات جديدة ، والقيام بالمخاطرة ، وأن يكونوا على درجة من المرونة فى تنفيذ القرارات (جدول ٣/٢) .

٣ ـ وقد تم قياس التجديد بواسطة ثلاثة مؤشرات هى : الاستعداد الاجتماعى نحو عناصر التجديد (الجدول ٥/٢) ، مقياس وعناصر التجديد فى اتخاذ القرار (جدول ٥/٣) وعنصر ديناميات الجماعة المتصل بالرغبة فى الموافقة على أفكار جديدة (جدول ٣/٢) .

٤ ـ وقد استند احترام الجماهير إلى أربعة مؤشرات هى :

(أ) مدى شعور الموظفين بأن الجماهير تقدرهم (الجدول ٦/١) .

(ب) مدى شعور الموظفين بأن الجماهير متعاونة (الجدول رقم ٦/٢) .

(جـ) مدى لوم الموظفين للجماهير باعتبارها مسئولة عن سوء العلاقة بين البيروقراطية والجماهير (جدول رقم ٦/٤) ، وأخيرا تقييمات الزملاء للحساسية البيروقراطية لآراء الجماهير (الجدول رقم ٣/٢) .

وحدة العمل والقدرة البيروقراطية

من البديهى أن نقول أن بعض الوحدات البيروقراطية أكثر انتاجية من وحدات أخرى . وبذلك يتمثل السؤال المحورى من وجهة نظر البيروقراطية المصرية حول المدى الذى يمكن أن تؤدى الوحدات البيروقراطية الأكثر انتاجية دورها - فى إطاره - لزيادة الانتاجية فى النسق البيروقراطى ككل . إذ يمكن لنقل التكنولوجيا من داخل البيروقراطية المصرية أن يكون أكثر فعالية إلى حد كبير داخل السياق المصرى من التكنولوجيا المستوردة من البيئات المختلفة جذريا كبيئة الولايات المتحدة ، أو أوروبا الغربية أو الاتحاد السوفييتى .

ولكى نقدم فكرة عامة عن اختلافات الانجاز داخل البيروقراطية المصرية ركزت دراسة الأهرام على ثلاث وحدات بيروقراطية متنوعة : وزارة الشئون الاجتماعية المهتمة بالرعاية ، ووزارة الصناعة . باعتبارها مهتمة بالانتاج ، ومجمع الألمونيوم ، وهى مؤسسة عامة لها سمعتها باعتبارها واحدة من أكثر المؤسسات العامة انتاجية فى مصر . ولأن مجمع الألمونيوم مشهور بأنه أكثر انتاجية من كل من وزارتى الصناعة أو الشئون الاجتماعية ، فإنه قد أفترض أن يحصل الموظفون فى مجمع الألمونيوم على درجات عالية على كل المؤشرات السلوكية للقدرة البيروقراطية من نظرائهم فى الوزارات الرئيسية . ويذهب افتراض ثان إلى أن توجه وزارة الصناعة نحو الانتاج قد يؤدى إلى حصول موظفيها على درجات أعلى على المؤشرات السلوكية للقدرة التنموية من موظفى وزارة الشئون الاجتماعية ، ويتمثل منطق هذا الافتراض فى أن وزارة الصناعة قد تكون أقوى ارتباطا بأهداف الانتاج المحددة من وزارة الشئون الاجتماعية .

١ - الوحدة الوظيفية والانتاجية . لقد تدعم الافتراض القائل بأن موظفى مجمع الألمونيوم قد يكونون أكثر انتاجية من موظفى الوزارات الرئيسية استنادا إلى مؤشر الرضاء الوظيفى للانتاجية (معامل ارتباط جاما = ٢٢٢,) ومؤشر المرجعية المهنية للانتاجية (معامل ارتباط جاما = ٢٥٨,) . حيث كان الموظفون فى مجمع الألمونيوم أقل ميلا لاعتبار زملائهم كسالى (معامل ارتباط جاما = ٣٢٤,) . وعلى الجانب السلبى ، نجد أن الموظفين من المستوى الادارى الأدنى فى مجمع الألمونيوم أكثر ميلا لخلع قيمة على الراحة والأمان من نظرائهم فى وزارتى الصناعة والشئون الاجتماعية .

٢ - الوحدة الوظيفية والمرونة . لم يتأكد الافتراض القائل بأن موظفى مجمع الألمونيوم قد يكونون أكثر مرونة فى تفويض السلطة وفى الاضطلاع بمسئوليات جديدة من نظرائهم فى الوزارات الرئيسية . وعلى العكس كان كبار موظفى مجمع الألمونيوم من بين ذوى الميول الأقوى للسلطة فى البيروقراطية المصرية (معامل ارتباط جاما = ٥٦٢,) .

وفيما يتعلق بتقييمات الزملاء ، وجد موظفو مجمع الألمونيوم أن زملاءهم أكثر قبولا للمسئوليات الجديدة من موظفى الوزارات الأساسية (معامل ارتباط جاما =

٢٤١,) . وبنفس المنطق ، اتضح أن موظفى مجمع الألمونيوم أقل رغبة إلى حد ما للقيام بالمخاطرات (معامل ارتباط جاما = ٢٠٢,) .

٣ ـ الوحدة الوظيفية والتجديد . لم يثبت الفرض القائل بأن الموظفين فى مجمع الألمونيوم قد يكونون أكثر ميلا إلى التجديد من الموظفين فى وزارات الصناعة والشئون الاجتماعية . ومع ذلك فقد وضع موظفو الألمونيوم زملاءهم فى مرتبة أعلى بالنظر إلى رغبتهم فى تبنى أفكار جديدة من موظفى الوحدات الوظيفية المقارنة « موظفى الوزارات الأساسية » (معامل ارتباط جاما = ٤٨٦,) .

٤ ـ الوحدة الوظيفية واحترام الجمهور . لم يثبت الفرض القائل بأن موظفى مجمع الألمونيوم أكثر اهتماما بالجماهير من نظرائهم فى الوحدات الأخرى . وفيما يتعلق بأى شىء ، يشعر موظفو مجمع الألمونيوم بأن الجماهير أقل تقديرا لهم من موظفى وحدات المقارنة الأخرى (معامل ارتباط جاما = ٢٠١,) . وهم يميلون أيضا إلى القاء اللائمة على الجماهير لضعف العلاقة بين الجمهور والبيروقراطية (معامل ارتباط جاما = ٢٥٨,)[٣] .

وقد كانت الاختلافات فى السلوك البيروقراطى بين موظفى وزارة الصناعة وموظفى وزارة الشئون الاجتماعية ضئيلة ، ويتمثل الأختلاف الأساسى فى الميل الكبير من جانب موظفى الشئون الأجتماعية للأستفادة من كراسة التعليمات كأساس لاتخاذ القرارات (معامل ارتباط جاما = ٤٢١,) . ولما كان موظفو الشئون الاجتماعية أكثر اتصالا بالجمهور من موظفى وزارة الصناعة ، فإن هذا الاستنتاج بدعم المناقشة التى عرضنا لها فى الفصل الثانى والتى تؤكد أن الموظفين البيروقراطيين يستخدمون جمود القواعد البيروقراطية لكى يحصنوا أنفسهم ضد مطالب الجمهور[٤] .

وبايجاز يبدو أن موظفى مجمع الألمونيوم أكثر انتاجية من موظفى وزارتى الصناعة والشئون الاجتماعية . ومع ذلك ، فإنهم لا يحتلون مرتبة أعلى من نظرائهم فى هذه الوزارات بالنظر إلى المرونة ، والميل إلى التجديد أو احترام الجمهور . وفى الحقيقة ، نجد أن مجمع الألمونيوم يحتل المرتبة الدنيا بين الجماعات الثلاث بالنظر إلى رغبة كبار موظفيه فى تفويض السلطة(*) وربما كانت القيادة المتسلطة أكثر تحقيقا للانتاجية العالية فى البيئة المصرية منها فى البيئة البيروقراطية الغربية ١١ وتحتاج هذه النظرية إلى بحث أكثر .

(*) نعتقد اننا بذلك نخالف ماكس فيبر فيما يتعلق بخصائص البيروقراطية التى يمكن أن تقود التحديث . حيث يرى فيبر أن هذه البيروقراطية ينبغى أن تتصف بخصائص معينة كالتخصص ، والراتب لقاء الدور ، وتبنى التكنولوجيا وانفصال العمل عن المنزل ، والثروة الخاصة عن العامة ، إلى ما غير ذلك من الخصائص ، وجهة نظرنا فى هذا الصدد أن البيروقراطية تنجح أحيانا إذا عملت وفق أكثر القيم انجازا فى سياقها الاجتماعى المحيط ، وهى لا تملك الا أن تفعل ذلك والا دخلت فى تناقض مع المجتمع المدنى الذى تحاول تحديثه . وعلى ذلك فإنه نظرا لأن النزعة الأبوية قوية فى مجتمعاتنا التقليدية فإنه من المنطقى أن تتوفر الظروف لاحتمالية انتقال قيم هذه النزعة الى التنظيمات البيروقراطية ذاتها ، حيث تستطيع هذه القيم أن تحقق نجاحا إذا كانت القيادة الأبوية تعمل لصالح الجماعة ، ولصالح الارتقاء بالتنظيم وليس استخدام الأبوية لصالحها الخاص « المترجم »..

وحينئذ ، فما الذى يفسر الانتاجية الأعلى لمجمع الألمونيوم ؟ وما هو أكثر أهمية ، هل يمكن أن تقدم خبرة مجمع الألمونيوم دليلا لتحسين الانتاجية داخل البيروقراطية المصرية ؟

وفى محاولة للاجابة على هذه الأسئلة ، فقد ربطت الوحدة الوظيفية بعديد من المتغيرات التفسيرية التى يعتقد فى أهميتها كل من المستجيبين والمقابلين باعتبارها تؤثر على نوعية السلوك البيروقراطى ، ومن بين المتغيرات التفسيرية الأكثر بروزا فى القائمة نذكر ما يلى : القيم الحافزة ، المعنويات ، التجنيد ، التأهيل ، المتغيرات الديموجرافية . وقد كشفت مرحلة التحليل هذه عن بعض الاختلافات الهامة بين مجمع الألمونيوم من ناحية ، وبين وزارتى الصناعة والشئون الاجتماعية من ناحية أخرى . وقد اختلف سلوك الموظفين فى مجمع الألمونيوم (وقد سجلنا فيما يلى موجزا لهذه الاختلافات) عن سلوك موظفى وزارتى الصناعة والشئون الاجتماعية فى المجالات التالية :(*)

١ ـ كانوا أكثر ميلا لشغل وظائفهم بالواسطة ، وأقل ميلا لشغل وظائفهم عن طريق تقدير التخرج[٥] .

٢ ـ انهم أكثر احتمالية للعمل فى الوحدة التى يختارونها (معامل ارتباط جاما : ٠,٤١٨) .

٣ ـ كانوا أكثر ميلا للعمل قريبا للغاية من أقاربهم (معامل ارتباط جاما : ٠,٦٧٢) .

٤ ـ كانوا أكثر احتمالا للاتصال بحرية برؤسائهم حول بعض الأمور الشخصية (معامل ارتباط جاما : ٠,٢٨٨) وبعض الأمور المتعلقة بالعمل (معامل ارتباط جاما : ٠,٢٢٢) .

٥ ـ انهم كانوا أكثر احتمالا فى أن يحصلوا على ترقيات مبكرة أو يرقوا وفقا للقواعد (معامل ارتباط جاما : ٠,٣٣٥) . وإلى أن يعتقدوا أن ترقياتهم كانت عادلة (معامل ارتباط جاما : ٠,٥٢٨) .

٦ ـ كانوا أكثر تفاؤلا فيما يتعلق بتحسن ظروفهم المعيشية فى المستقبل (معامل ارتباط جاما : ٠,٢٥٦) .

(*) يبدو أن الخصائص التى ميزت السلوك البيروقراطى لموظفى مجمع الألمونيوم ناتجة عن طبيعة السياق الاجتماعى والثقافى الذى وجد به المجتمع ، فالمجمع أسس فى الصعيد ، ومن ثم كان منطقيا أن يكون التجنيد فى الغالب من السياق الاجتماعى المحيط . الأمر الذى يمنح المشاعر القرابية مكانة والواسطة دورا ، ولأنه وحدة صناعية منعزلة ، ومساكن الموظفين فى نفس المكان ، فقد كان منطقيا أن ينعكس ذلك على الشعور بروح الجماعة بين المرؤوسين والرؤساء ، الأمر الذى قد يؤدى أحيانا الى تداخل قيم العمل مع قيم الجماعة وثقافتها ، ولأن المجتمع كان تنظيما منتجا ، ويحقق أرباحا فقد كان منطقيا أن ينعكس ذلك على تخلق حالة من الرضاء عن العمل بما فيها الميل الايجابى نحو الزملاء ، كذلك انعكس ذلك فى توفر الفرص لترقياتهم وايضا لدخول أعلى ، الأمر الذى أشاع لديهم تفاؤلا أعلى بشأن المستقبل ، ولأنهم فى غالبهم من أصول ريفية ، بسبب عزلة التنظيم فى الصعيد ، فقد كان منطقيا أن يصبح الميل للعمل فى المناطق الريفية ليس مزعجا بالنسبة لهم ، خاصة إذا كان ذلك فى مقابل دخول أعلى .

٧ ـ بصفة عامة ، كانوا ايجابيين فيما يتعلق بانجاز زملائهم .

٨ ـ الناحية الديموجرافية ، كانوا ذكورا بالأساس (معامل ارتباط جاما : ٧٧٧,) . وكانوا قادمين من المناطق الريفية أساسا (معامل ارتباط جاما : ٦٥٨) .

٩ ـ أوضحت العمل المتعلقة بهم رغبة عالية للعمل فى المناطق الريفية من أجل الحصول على دخول أعلى ، وكذلك الحصول على قيم أخرى ، وهى النتيجة التى تعكس الموقع الريفى لمجمع الألمونيوم .

فإذا تناولنا الأمر إجمالا ، فإننا نجد أن الاختلافات بين الموظفين فى مجمع الألمونيوم وبين نظرائهم فى وزارتى الصناعة والشئون الاجتماعية تصنف عموما فى فئتين : الاختلافات الديموجرافية ، والاختلافات فى المعنويات حيث تميل الاختلافات الديموجرافية إلى أن تكون نتاجا اصطناعيا لموقع مجمع الألمونيوم ، ومن ثم لا يمكن نقلها بسهولة من وحدة لأخرى . وبرغم ذلك ، فلا ينبغى أن نتجاهل معارضة القاهريين لشغل الوظائف خارج مدينة القاهرة الكبيرة . وفى الحقيقة ، يعتبر ذلك ملائما للغاية بالنسبة لخطط الحكومة من أجل درجة عالية من اللامركزية البيروقراطية . حيث يمكن أن تصبح الانتاجية فى الوحدات البيروقراطية خارج القاهرة (أو الاسكندرية) عالية إذا تم تجنيد موظفى هذه الوحدات من داخل السياق المحلى .

وعلى النقيض من ذلك ، يبدو أن الاختلافات فى المعنويات بين مجمع الألمونيوم وبين الوزارات الأساسية يمكن نقلها . حيث تجلت المعنويات العالية لموظفى مجمع الألمونيوم من خلال أساليب عديدة . فقد كانوا أكثر ايجابية فى تقييمهم لعادات زملائهم فى العمل ، ومن ثم فانهم يؤكدون على بيئة أكثر ايجابية للجماعة . وهم يستمتعون باتصالات أفضل برؤسائهم ، وهم على نقيض حاد فى ذلك مع الجماعات الأخرى موضع المقارنة . وهم يرقون فى وقت استحقاقهم للترقية ، ومن ثم فهم يشعرون أن نظام الترقيات عادل . إذ نجد ان موضوعات الترقية ، بصفة خاصة ، ينبغى أن تكون سهلة نسبيا لتحسينها استنادا إلى نظام شامل .

وفى حين أن التحسينات فى المعنويات مرغوبة فى ذاتها ، فان العلاقة بين المعنويات والانتاجية مازالت غامضة . إذ يمكن أن تؤدى المعنويات المنخفضة ـ بصورة استثنائية ـ إلى تقليل الانتاجية . ومع ذلك فتحسين المعنويات عن طريق زيادة المرتبات فقط ، قد يكون له تأثير ضئيل على رفع مستوى الانتاجية . على نقيض ذلك ، تضيف الترقيات مكونا هاما يتعلق بالهيبة إلى عملية الحوافز ، وعلى هذا النحو فهى تخاطب القيمة الحافزية المسيطرة فى البيروقراطية المصرية . ويمكن أن نطلع على الخلفية النظرية والمعطيات المتعلقة بهذه المناقشة فى الفصل الثالث .

التعليم والقدرة البيروقراطية

نسب كبار الموظفين الذين اشتركوا فى مشروع مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام نصيب الأسد من الانحراف البيروقراطى فى مصر إلى انخفاض مهارة موظفيهم . وإذا كان هذا التقدير صحيحا ، فان ذلك يعنى أنه يقوى القدرة السلوكية للبيروقراطية المصرية ، أكثر قليلا من زيادة التدريب فى مجالات المهارة ، كالكتابة على الآلة الكاتبة ، أو الحاسبات الآلية ، أو المحاسبة . وبغض النظر عن مدى إغراء هذا الدليل ، فإنه من السهل أن نؤكد بقوة على أهمية التعليم والتدريب باعتبارهما من أسباب كوارث البيروقراطية المصرية . ولا يمكن أن يصبح التعليم دواء لكل العلل ومن ثم يمكنه أن يفعل المعجزات فى مواجهة الظروف النسقية والبيئية والثقافية المتنوعة . وينبغى أن نتذكر أيضا أن البيروقراطية المصرية تمثل فعلا الشريحة الأعلى تعليما فى المجتمع المصرى ، حيث نجد أن حوالى ٥٣٪ من المستجيبين لديهم خبرة جامعية .

فإذا وافقنا على وجهة نظر كبار موظفى البيروقراطية ، فإنه يفترض امكانية تحسين كل بعد من الأبعاد السلوكية للقدرة البيروقراطية بواسطة التعليم والتمرين . وقد استخدمت ثلاثة مؤشرات للتعليم فى هذا التحليل : المستوى التعليمى ، المشاركة فى برامج التدريب على الوظيفة محليا ، والمشاركة فى برامج التدريب الأجنبية .

١ـ مستوى التعليم والانتاجية . تدعم الارتباطات القائمة بين المستوى التعليمى ومؤشر الرضاء المهنى للانتاجية ، الافتراض الذى يذهب إلى أن الانتاجية تتزايد مع ارتفاع المستوى التعليمى . غير أن ذلك كان بصورة معتدلة فقط (معامل ارتباط جاما : ٢٧٧,) . كذلك نجد أن لبرامج التدريب الأجنبية علاقة ايجابية بالانتاجية ، غير أن ذلك كان بدرجة أقل من المستوى التعليمى (معامل ارتباط جاما : ٢٤١,) . ولم يكن لبرامج التدريب المحلية تأثير يذكر على هذا المؤشر المحدد للانتاجية .

وقد قدم مؤشر المرجعية المهنية للانتاجية دعما للعلاقة بين التعليم والانتاجية (معامل ارتباط جاما = ٥١٧,) ، فمرة ثانية نجد أن تأثير برامج التدريب على الانتاجية كان أقل من تأثير التعليم العام ، فى حين نجد أن لبرامج التدريب الأجنبية تأثيراً أكبر على الانتاجية (معامل ارتباط جاما = ٤١٠,) من تأثير برامج التدريب المحلية (معامل ارتباط جاما = ٢٧٨,) .

ويتزايد مقياس قيمة العمل الخاص بالانتاجية بزيادة التعليم (معامل ارتباط جاما = ٢٣٦,) غير أنه لا علاقة له بكل من برامج التدريب المحلية أو الأجنبية .

ولم تتأثر تقييمات الزملاء للانتاجية بواسطة خبرة التعليم . وتثير النتائج التى تؤكد أن لمستوى التعليم تأثيراً كبيراً على الانتاجية يفوق تأثير برامج التدريب المحلية والأجنبية ، احتمالية أن تكون الارتباطات بين برامج التدريب داخل جهاز الوظيفة وبين الانتاجية مجرد ارتباطات اصطناعية ناتجة عن الارتباط القوى بين المستوى التعليمى وبين المشاركة فى برامج التدريب المحلية (معامل ارتباط جاما = ٤٧٦,) أو برامج التدريب الأجنبية (معامل ارتباط جاما = ٦٨٦,) ولكى نستكشف هذه العلاقة بصورة أعمق فإننا نجد أن الجداول المركبة بين برامج التدريب والانتاجية

كانت مضبوطة بواسطة المستوى التعليمى وتشير نتائج اجراءات الضبط إلى أن برامج التدريب تساهم بدرجة متواضعة فقط فى الانتاجية بالنسبة للموظفين ذوى المستوى التعليمى المتدنى ، ولا تضيف شيئا فى الحقيقة لمستويات الانتاجية بالنسبة للموظفين البيروقراطيين من مستويات التعليم العالى والثانوى . ووفقا لذلك نستطيع أن نصل إلى نتيجة تؤكد أن برامج التدريب لها تأثير مستقل وضئيل على الانتاجية وفضلا عن ذلك ، تشير المعطيات إلى أن معظم الموظفين المنتجين من غير المحتمل أن يشاركوا فى برامج التدريب بدرجة أكثر من زملائهم (معامل ارتباط جاما = ٠,٢٣٥) .

٢ ـ التعليم والمرونة . لم يتأكد الفرض القائل بأن استعداد الرؤساء لتفويض السلطة والاستعداد المقابل للمرؤوسين لتحمل المسئولية قد يتزايد بتزايد مستوى التعليم والتدريب ويدعم هذه النتيجة افتراضنا السابق (الفصل الرابع) والذى يؤكد أن جمود البيروقراطية المصرية له جذوره العميقة فى القيم الثقافية المصرية وقد يكون من الصعب تغييرها بواسطة برامج التدريب أو التعليم .

٣ ـ التجديد والتعليم . تأكد الفرض القائل بأن التجديد يتزايد بتزايد التعليم والتدريب فيما يتعلق بالتجديد فى صياغة القرار . وفى هذا الاطار ينخفض الاعتماد على الرؤساء ، وكذلك تنخفض الميول لتأخير القرارات خوفا من الوقوع فى أخطاء مع تزايد المستوى التعليمى وقد كانت الارتباطات المتعلقة بذلك على التوالى (معامل ارتباط جاما = ٣٨٤,) و (معامل ارتباط جاما = ٣٠٥,) حيث كان الارتباط بين مقياس التجديد لاتخاذ القرار وبين المستوى التعليمى قويا (معامل ارتباط جاما = ٣٠٥,) وقد سارت برامج التدريب الأجنبية أساسا على نفس هذا النمط . حيث كان لبرامج التدريب المحلية تأثير ضئيل على التجديد فى اتخاذ القرار .

فإذا تحولنا إلى التجديد الاجتماعى ، فإننا نجد رغبة محدودة من جانب الموظفين المتعلمين لدعم البرامج التى تهدد بتفجير الصراع الاجتماعى (معامل ارتباط جاما = ٢٠١) ويدعم الموظفون المتعلمون بصورة محدودة أيضا القيم الغربية بدرجة أكثر من زملائهم الأقل تعليما (معامل ارتباط جاما = ٢٠٧,) ومع ذلك فإن تأثير التعليم على التجديد الاجتماعى كان أقل بصورة جوهرية من تأثير التعليم على التجديد فى صياغة القرار (معامل ارتباط جاما = ٣٠٢,) وهى النتيجة التى تشير أيضا إلى الفائدة المحدودة للتعليم كوسيلة لتغيير القيم الثقافية عميقة الجذور وليس لبرامج التدريب أى تأثير متميز على الاستعدادات من أجل التجديد الاجتماعى .

٤ ـ التعليم واحترام الجماهير . حصل الافتراض القائل بأن العلاقة مع الجماهير تتزايد بتزايد المستوى التعليمى ، على دعم محدود للغاية . وفى الحقيقة فإن التأثير الوحيد المتميز للتعليم على الأبعاد العديدة لاحترام الجماهير ـ وهو الذى حللناه فى الفصل السادس ـ يتمثل فى الميل الواضح لدى الموظفين المتعلمين إلى الشعور بأنهم يقدرون ويحترمون بواسطة الجماهير . وقد كانت معاملات الارتباط (معامل ارتباط جاما = ٠,٢٣٩) و (معامل ارتباط جاما = ٢١٧,) على التوالى . فى هذا الاطار كان لبرامج التدريب تأثير محدود على الاتجاهات نحو الجماهير ويتمثل

الاستثناء الوحيد فى الميل الطفيف لبرامج التدريب المحلية نحو إعادة دعم المشاعر القائلة بأن ضعف العلاقة بين البيروقراطية والجماهير ، هى خطأ الجماهير إلى حد كبير .

وفى محاولة لإيجاز تأثير التعليم والتدريب على القدرة السلوكية للبيروقراطية فإن هناك نتائج عديدة تبرز أمامنا . الأولى . يؤسس المستوى التعليمى تباينا فى المجالات الهامة الخاصة بالانتاجية والتجديد فى اتخاذ القرار وهى المجالات الموجهة بالمهارة والتى تتأثر بدرجة محدودة بواسطة المؤشرات الثقافية الأوسع . وعلى النقيض يبدو أن التجديد الاجتماعى والمرونة واحترام الجماهير لها جذورها فى المعايير الثقافية السائدة وانها تتأثر بدرجة محدودة بواسطة التعليم والتدريب . وأيا كان الأمر فإنه من الواضح أيضا أن التعليم والتدريب لا يمكن أن يشكلا علاجا لكل أمراض Panacea التنمية البيروقراطية التى اتضحت من استجابات كبار رجال الادارة وقد يكون التعليم شرطا ضروريا لتحسين القدرة البيروقراطية ، غير أنه ليس شرطا كافيا . ويتصل بهذه القضية أيضا التأثير المحدود لبرامج التدريب على الأبعاد العديدة للقدرة البيروقراطية وينطبق نفس الشىء على برامج التدريب المحلية بصفة خاصة وفى هذا الاطار يمكن تجهيز استعراض عميق بنطاق ومضمون واجراءات برامج التدريب المحلية وأهدافها ويمكن أن نوفر أيضا استعراضنا لاجراءات الانتقاء من أجل الالتحاق بكل برامج التدريب . أو بالنسبة لبرامج التدريب الأجنبية فليس من الواضح تماما أن أكثر الأفراد انتاجية قد توفرت لهم الفرصة لتحسين وتطوير امكانياتهم المهنية .

المستوى الوظيفى

إذا كانت القدرة السلوكية للبيروقراطية نتيجة للانتاجية والمرونة والتجديد والعلاقة بالجماهير ، فإنها تعتبر أيضا نتيجة للتوزيع الجيد لهذه الخصائص عبر المستويات العديدة للبيروقراطية وعلى سبيل المثال فقد تؤدى الانتاجية الأكبر والمرونة الأعلى ، والتجديد الأقوى على مستوى كبار موظفى البيروقراطية إلى قدر من الإحباط بالنسبة لكبار الموظفين اذا لم يتم التفاعل معهم على المستويات الدنيا والمتوسطة للبيروقراطية وبنفس المنطق فقد تحبط رغبة الموظفين البيروقراطيين من المستويات البيروقراطية الدنيا والمتوسطة فى التجديد وتحمل المسئولية الأكثر بسبب عدم مرونة رؤسائهم فما هى حينئذ خصائص الانتاجية والمرونة والتجديد والعلاقة بالجماهير تلك الموزعة على المستويات الرئيسية الثلاثة للبيروقراطية المصرية ؟

وقد تم الاقتراب للاجابة على هذا السؤال من خلال الجداول المركبة التى تحاول الربط بين المستوى الوظيفى وبين المؤشرات العديدة للقدرة البيروقراطية واتساقا مع وجهات نظر مستشارينا فى هذه الدراسة فقد أفترض أن قوة البيروقراطية قد تكمن فى موظفيها من المستوى الادارى الأعلى .

١ ـ المستوى الوظيفى والانتاجية حيث كشفت مؤشرات الرضاء الوظيفى والمرجعية المهنية وقيمة العمل خاصة بالانتاجية أن الانتاجية تتزايد مع المستوى الوظيفى فقد كانت معاملات الارتباط قوية (معامل ارتباط جاما = ٠,٢١٥) و (معامل ارتباط جاما = ٤٠٣,) و (معامل ارتباط جاما = ٢٤٢,) على التوالى ومع ذلك فإن معاملات الارتباط تتضمن خداعا ، وذلك لأنها تخفى ميل الموظفين البيروقراطيين من المستوى الادارى الأوسط إلى أن يكونوا على الأقل مثل رؤسائهم إن لم يكونوا أكثر انتاجية منهم وتعتبر الحالة واضحة بنفس القدر فيما يتعلق بمؤشر المرجعية المهنية الخاص بالانتاجية فإذا عبرنا عن ذلك بنسب مئوية فإننا نجد أن نسبة ١٥,٤ ٪ من موظفى المستوى الادارى الأوسط رجعوا إلى التعليمات المهنية فى تنفيذهم لمسئولياتهم وذلك فى مقابل ٨,٦ ٪ من كبار الموظفين ونحو ١,٩ ٪ فقط من موظفى المستوى الادارى الأدنى . وقد كانت النسب المئوية لمؤثر الرضاء الوظيفى الخاص بالانتاجية أكثر توازنا حيث نجد أن نسبة ٣٦,٧ ٪ من كبار الموظفين تقع فى الفئة الأكثر انتاجية وذلك فى مقابل نسبة ٣٣,٤ ٪ ، ٢٣ ٪ من موظفى المستوى الادارى الأوسط والمستوى الادارى الأدنى على التوالى وبالنظر إلى مؤشر الانتاجية المستند إلى القيمة نجد أن نسبة ١٦,٥ ٪ من موظفى المستوى الادارى الأوسط قد وقعت فى الفئة المنتجة وذلك فى مقابل ٩ ٪ فقط من موظفى المستوى الادارى الأدنى . وسوف نرجع إلى هذا الموضوع فى مناقشتنا للعلاقة بين العمر والانتاجية أما حاليا فيكفى أن نقول أن المستوى الأدنى للبيروقراطية المصرية يعتبر بوضوح أقل المستويات انتاجية .

٢ ـ المستوى الوظيفى والمرونة . لقد تناسبت مؤشرات المرونة مع المستوى الوظيفى . ومن ثم فقد أعاقت المقارنة عبر المستويات الثلاثة للسلطة إذ لا تقع الاختلافات فى المرونة بين المستويات الادارية الدنيا والمتوسطة .

٣ ـ المستوى الوظيفى والتجديد لقد حصل كبار الموظفين البيروقراطيين وموظفو المستوى الأدارى المتوسط على درجات عالية الدلالة مقياس التجديد فى صياغة القرار أكثر من مرؤوسيهم من المستوى الادارى الأدنى (معامل ارتباط جاما = ٤٣٩,) وقد كان موظفو المستويات الادارية العليا والمتوسطة بصفة خاصة أقل ميلا إلى حد كبير لاستيضاح كل الموضوعات مع رؤسائهم أو تأخير القرارات غير الروتينية من موظفى المستوى الادارى الأدنى فإذا عبرنا عن ذلك بالنسبة المئوية فإننا نجد أن كل ذوى القدرة التجديدية الأعلى (١,٣ ٪) كانوا من المستوى الأعلى للبيروقراطية وقد كانت هناك نسبة ٢٤ ٪ من كبار البيروقراطيين بين الفئة المجددة باعتدال ، وذلك فى مقابل ١٤ ٪ من موظفى المستوى الادارى المتوسط ونسبة ٧,٢ ٪ من موظفى المستوى الادارى الأدنى ، ومن الواضح أن موظفى المستوى البيروقراطى الأعلى هم فقط الذين يشعرون بأنهم أحرار فى نشر أجنحتهم ، وفى محاولة الأخذ بأفكار جديدة وهى الظاهرة التى تعكس بوضوح الأنماط ثابتة الاختلاف داخل البيروقراطية .

وإلى جانب اتجاه القبول الأعلى نسبيا لموظفى الادارة العليا للقيم الغربية

(معامل ارتباط جاما = ٢٦١,) فإن الاستعدادات نحو التجديد الاجتماعى كانت واحدة تقريبا عبر المستويات الادارية الثلاثة .

٤ ـ المستوى الوظيفى واحترام الجماهير باستثناء الميل الأكبر نسبيا من قبل موظفى الادارة العليا لادراك أنفسهم باعتبار أن الجمهور يحترمهم فإن الافتراض الذى يهتم بأن العلاقة مع الجمهور قد تزيد بتزايد المستوى الوظيفى لم يتحقق .

وبايجاز فإننا نجد أن الانتاجية والتجديد فى صياغة القرار يتركزان فى المستويات الادارية العليا والمتوسطة للبيروقراطية ووفقا لذلك فإنه من الممكن تماما أن نجد أن معظم الدوافع إلى التجديد الموجودة فى البيروقراطية قد ضعفت بسبب الانتاجية المفرطة فى التدنى لموظفى المستوى البيروقراطى الأدنى ، وهم الموظفون الذين يسند إليهم تنفيذ البرامج الصادرة من أعلى . وقد أكد كثير من المستشارين أيضا على أن الولع المصرى للتخطيط المفرط (وتركيز السلطة) قد يكونان هم النتيجة المباشرة لمحاولة كبار الموظفين تعويض الانتاجية المنخفضة ومستويات المهارة المتدنية السائدة بين مرؤوسيهم . ومن وجهة النظر هذه تصبح الخطط التفصيلية والنزعة التسلطية هى الطريق الوحيد لانجاز الأعمال ولكن أيا كانت الحال فإن جمود البيروقراطية المصرية يظل واحدا من أهم جوانب ضعفها . وفى الغالب يؤدى استخدام الميكانيزمات البنائية لحل المشكلات السلوكية إلى خلق مشكلات أكثر من كونه يقدم حلا لهذه المشكلات . غير ان النزعة السلطوية للرؤساء تقوى أيضا سلبية المستويات البيروقراطية الدنيا . وفى النهاية فإنه ينبغى أن نلاحظ أنه يبدو أن كبار موظفى البيروقراطية يقدمون دافعا ضئيلا فى اتجاه تحسين العلاقات مع الجماهير .

العمر

تخضع العلاقة بين العمر والسلوك البيروقراطى لفرضين متناقضين حيث يذهب الفرض الأول إلى التأكيد على أن الانتاجية والتجديد والخصائص الأخرى للقدرة السلوكية تتزايد كلما نضج الفرد واكتسب المهارة والثقة والاعتراف بجودة ما ينجزه من مهام داخل حدود النسق البيروقراطى ، بينما يذهب الافتراض الثانى إلى أن الموظفين البيروقراطيين الصغار قد يكونون أفضل تعليما وأكثر تعرضا للقيم الغربية من الموظفين البيروقراطيين الكبار . إذ يكون الوقت محدوداً أمام تقييدهم بواسطة النسق . وعلى هذا النحو فإنهم ينبغى أن يحتلوا مكانة أعلى بالنسبة للمؤشرات المختلفة للقدرة السلوكية .

فإذا سلمنا بالنتائج السابقة التى تؤكد تزايد الأبعاد العديدة للقدرة البيروقراطية بتزايد المستوى الوظيفى حيث أفترض أن الارتباطات بين السن والقدرة البيروقراطية قد تستمر على نفس النمط وعلى سبيل الاستدلال فقد كان معامل الارتباط بين السن والمستوى الوظيفى قويا (معامل ارتباط جاما = ٧٣٥,) ومع ذلك فالصورة ليست واضحة كما ينبغى حيث كانت الارتباطات بين السن والانتاجية من

المستوى المنخفض مقارنة بالارتباطات المناظرة بين المستوى الوظيفى والانتاجية ويصدق نفس الأمر فيما يتعلق بالارتباطات بين السن والتجديد فى صياغة القرار .

وتعتبر الارتباطات الضعيفة نسبيا بين السن من ناحية وبين الانتاجية من ناحية أخرى نتيجة لطبيعة منحنى العلاقة بين المتغيرين . حيث تتزايد الانتاجية مع العمر ، ولكن حتى نقطة معينة إذ تختفى الانتاجية بين الموظفين كبار السن . ومن المهم أيضا أن نلاحظ أن الميل إلى الانتاجية يكون فى أعلى مستوياته فى الفترة العمرية بين ٣٩ ـ ٥٥ سنة حيث يصدق ذلك بالنسبة للموظفين من المستوى الادارى الأعلى ثم ينتقل إلى الموظفين الصغار فى المستويات الادارية الدنيا والمتوسطة . وبصورة عامة يوجد هذا النمط من العلاقة فى الجداول المركبة التى تجمع كلا من العمر والتجديد فى اتخاذ القرار . حيث يفترض ذلك أن الموظفين كبار السن قد تجاوزوا المستويات الوظيفية لصغار الموظفين بسبب الترقى ، ومن ثم فقد افتقدوا الاهتمام بعملهم واتساقا مع المناقشة السابقة لعلاقة المرونة بالمستوى الوظيفى فإن ذلك يفترض أيضا أن دور ومكانة الموظفين المنتجين والذين ينتمون إلى المستويات الادارية الدنيا والمتوسطة بصفة خاصة يستحق الدراسة وذلك للاجابة على ما يلى :

هل كوفئت الانتاجية والقدرة على التجديد ؟ أم على العكس ، هل وجد الموظفون المنتجون والمجددون فى المستويات الدنيا للبيروقراطية أن جهودهم تخنق بواسطة النزعة السلطوية لرؤسائهم ؟ هل تضع البيروقراطية المصرية أكثر موظفيها إنتاجية فى درجاتها الدنيا ؟

النـــوع

لقد أصبحت العلاقة بين النوع والسلوك البيروقراطى مسألة ذات اهتمام خاص فى منتصف السبعينات من هذا القرن . وهى الفترة التى شهدت زيادة فى عدد الاناث اللاتى تلتحقن بالبيروقراطية بسبب سياسة تعيين الخريجين وهجرة الموظفين البيروقراطيين الذكور ـ التى وقعت فى نفس الفترة ـ إلى دول البترول أو إلى القطاع الخاص ـ وفى الحقيقة فإنه خلال هذه الفترة بدأ البشر يفكرون فيما يتعلق بتأنيث البيروقراطية المصرية وتأثير ذلك على الانجاز البيروقراطى[٦] .

وحينئذ كيف يمكن مقارنة الموظفات الإناث بنظرائهن من الذكور ، بالنظر إلى الأبعاد الأربعة للقدرة البيروقراطية ؟ هل سوف يؤدى التوسع فى دور البيروقراطيات الإناث إلى تخفيض القدرة التنموية للبيروقراطية كما افترض بعض الذين قابلناهم بصورة غير رسمية ؟ أو أن الدور المتسع للإناث سوف يبرهن على أنه سبيل الخلاص للبيروقراطية ؟

وللأسف لا تبدو أن الاجابة سوف تعنى أيا من كليهما . إذ لم تشغل المستجيبات من الاناث مكانة أعلى أو أدنى من نظرائهن بالنظر إلى الأبعاد الأربعة للقدرة الوظيفية . وقد تمثل الاستثناء الوحيد لهذه القاعدة فى الميل الطفيف لدى الذكور لكى يكونون أكثر انتاجية بالنظر إلى مؤشر المرجعية المهنية للانتاجية . وبرغم ذلك تختلف الاناث عن الذكور بدرجة ملحوظة بالنظر إلى مؤشر قيم العمل ، وهو الموضوع الذى بحثناه باستفاضة فى الفصل الثالث[٧] .

التفصيل الاعلامى والقدرة البيروقراطية

لقد أصبحت منذ وقت طويل إحدى مسلمات النظرية التنموية أن التعرض لوسائل الاعلام الجماهيرية الغربية من شأنه أن يقدم القيم الحديثة ويعيد دعمها بين سكان العالم الثالث[٨] ووفقا لخصائص السلوك البيروقراطى العديدة التى بحثت فى دراسة مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالاهرام ، من حيث اعتبارها تجليات للسلوك البيروقراطى الحديث فإنه قد افترض أن تكون الانتاجية ، والتجديد ، والمرونة ، واحترام الجماهير مرتبطة ايجابيا بالتعرض لوسائل الاعلام الغربية[٩] . وقد افترض بالمثل أن الافراد الذين يحتلون مرتبة أعلى فيما يتعلق بالخصائص العديدة للقدرة البيروقراطية قد يفضلون البرامج الاعلامية السياسية والاقتصادية على البرامج التى تؤكد على التسلية أو القيم الثقافية التقليدية . ويتمثل منطق هذا الافتراض فى أن البرامج السياسية والاقتصادية موجهة إلى إحداث التغيير وتؤكد على الوعى بمشكلات مصر الاجتماعية والاقتصادية الضخمة ، والتى تكمن حلولها فى النهاية فى يد البيروقراطية المصرية .

وحتى يمكن فحص تأثير الاعلام على السلوك البيروقراطى فقد ووجه المستجيبون بعديد من عناصر الاستبيان الخاصة بعاداتهم وتفصيلاتهم الاعلامية ، ونعرض لنص هذه العناصر وتوزيعها حسب النسب المئوية فى الجدول التالى :

جدول رقم ١/٧
يوضح العادات الاعلامية لموظفي البيروقراطية المصرية
العدد = ٧٩٦

١ - ما هي عدد المرات التى تقرا فيها الصحيفة ؟

يوميا	٧٦,٤
عدد مرات	١٨,٢
مرة أو مرتان	٤,٩
أقل من ذلك	,٥
غير المستجيبين = ٣	١٠٠ ٪

٢ - ما هي عدد المرات في الاسبوع التى تقرا فيها مجلات ؟

يوميا	٧,٣
عدة مرات	٤٥,٢
مرة أو مرتان	٣٦,١
أقل من ذلك	١١,٤
غير المستجيبين = ١٦	١٠٠ ٪

٣ - ما هو عدد المرات التى تستمع فيها إلى الراديو ؟

يوميا	٥٥,٥ ٪
عدة مرات	٢٨,٣
مرة أو مرتان	٩,٧
أقل من ذلك	٦,٤
غير المستجيبين = ٤	١٠٠ ٪

٤ - ما هي عدد المرات التى تشاهد فيها التليفزيون ؟

يوميا	٦٥,٤ ٪
عدة مرات	٢٦,١
مرة أو مرتان	٥,٤
أقل من ذلك	٢,١
غير المستجيبين = ٢	١٠٠ ٪

٥ - بصفة عامة ، هل تفضل قراءة الصحف المحلية او الاجنبية ؟

المحلية	٨٩,٢
الاجنبية	١,-
الأثنين معا	٩,٨
غير المستجيبين = ٦	١٠٠ ٪

٦ - هل تفضل الاستماع إلى الاذاعات المحلية او الاجنبية ؟

المحلية	٦٢,١ ٪
الأجنبية	٤,٨
الأثنين معا	٣٣,١
غير المستجيبين = ٢٩	١٠٠ ٪

جدول رقم ١/٧
يوضح العادات الاعلامية لموظفى البيروقراطية المصرية
العدد = ٧٩٦

٧ - ما هى الأبواب التى تفضل قراءتها فى الصحف (اختيار اول) ؟

حظك اليوم	٢,٥ ٪
برنامج التليفزيون	١٩,١
الأبواب الثقافية	٢٠,ـ
السياسة والأخبار	٢٥,٤
الاقتصاد	٨,٩
الاجتماعيات	١٨,٢
أخرى	٥,٩
غير المستجيبين = ٩	١٠٠ ٪

٨ - ما هى برامج الاذاعة التى تفضل (اختيار اول)

الأخبار	٤٠,١ ٪
البرامج الثقافية	١٥,٢
البرامج السياسية	٤,٣ ٪
الموسيقى	١٤,٤
البرامج الدرامية	٤,٣
الرياضة	٣,١
القرآن	١٥,١
أخرى	٣,٤
غير المستجيبين = ٣٢	١٠٠ ٪

٩ - وما هى برامج التليفزيون التى تفضلها (اختيار اول)

الأخبار	١٣,٢ ٪
البرامج الثقافية	١٤,٩
البرامج السياسية	٢,٤
الموسيقى	٥,٣
الدراما والافلام	٢٤,ـ
الرياضة	٩,١
القرآن	١١,ـ
أخرى	٢,١
غير المستجيبين = ٣	١٠٠ ٪

١٠ - حجم التعرض للاعلام الاجنبى

المحلى فقط	٥٩,٨ ٪
الاعلام الاجنبى اقل	٢٧,٩
الاعلام الاجنبى اكثر	١٠,٧
علاعلام الاجنبى فقط	١,٨
	١,٨
	١٠٠ ٪

وتقدم المعطيات التى عرضنا لها فى الجدول السابق ثلاث نتائج رئيسية هى :

١ ـ أن البيروقراطيين المصريين مستهلكون أقوياء للمادة الاعلامية فى كل أشكالها .

٢ ـ أن البيروقراطيين المصريين موجهون محليا فى استهلاكهم للمادة الاعلامية وهى الحقيقة التى قد تذهب إلى حد بعيد فيما يتعلق بتفسير تغلغل الأعراف والقيم الثقافية العامة بين البيروقراطيين المصريين برغم مستوى تعليمهم العالى ومكانتهم الخاصة داخل المجتمع المصرى ، وعلى سبيل المثال فسوف نلاحظ فى الجدول رقم (٧/١) أن ٦٠ ٪ تقريبا من الموظفين المصريين لم يتعرضوا فى الحقيقة لتأثير وسائل الاعلام الأجنبية .

٣ ـ من الواضح أن البيروقراطيين المصريين موجهون نحو البرامج الثقافية أو تلك الخاصة بالتسلية وذلك فى مقابل عدم التوجه لبرامج التحليل السياسى والاقتصادى الموجهة لإحداث التغيير ، وهى النتيجة التى تعيد تأكيد العلاقة بين السلوك البيروقراطى والأعراف الثقافية العامة .

وتتركز العلاقة بين السلوك الاعلامى والقدرة السلوكية حول ثلاثة فروض أساسية :

١ ـ أن القدرة السلوكية تتزايد بتزايد التعرض لوسائل الاعلام بغض النظر عن أصله ومضمونه

٢ ـ تتزايد القدرة البيروقراطية بتزايد التعرض للمادة الاعلامية الأجنبية

٣ ـ أن القدرة البيروقراطية تتزايد مع تزايد توجهات التغير الاجتماعى للتفضيلات الاعلامية . ارتباطا بذلك برزت عدة قضايا نعرض لها فيما يلى :

أ ـ استهلاك المادة الاعلامية والقدرة السلوكية : لقد أدى الاستهلاك الواضح للمادة الاعلامية كما ظهر من خلال استجابات المستجيبين ، إلى أن أصبح من الصعب اختيار الفرض القائل بأن القدرة البيروقراطية تتزايد مع الاستهلاك الكلى للمادة الاعلامية . لقد كان هناك عدد قليل للغاية من غير المستجيبين جعلوا هذه الارتباطات ذات معنى .

ب ـ الاعلام الأجنبى والقدرة السلوكية : تأكد الفرض القائل بأن القدرة البيروقراطية قد تتزايد مع التعرض للاعلام الأجنبى فقط فى مجالات الانتاج والتجديد فى صياغة القرار . وبصفة خاصة لقد كان الارتباط بين مؤشر المرجعية المهنية للانتاجية والتعرض للاعلام الأجنبى نحو (معامل ارتباط جاما = ,٢٤٣) مقارنة بمعامل الارتباط المناظر والخاص بالتعرض لكل الاعلام (الأجنبى والمحلى) حيث نجده قد بلغ (معامل ارتباط جاما = ,٢٢١) ولم تتأثر المؤشرات الباقية للانتاجية بالتعرض للاعلام الأجنبى .

ولقد كانت العلاقة بين التعرض للصحافة الأجنبية وبين التجديد فى صياغة القرار أقوى بصورة واضحة . محققة معامل ارتباط (معامل ارتباط جاما = ,٣٩٩) وقد كانت معاملات الارتباط المناظرة والخاصة بالتعرض لتأثير الاذاعات الأجنبية ،

والتعرض الكامل للاعلام الأجنبى على التوالى (معامل ارتباط جاما = ٫٢٣٩) ، (معامل ارتباط جاما = ٫٢٧٣)

جـ - المضمون الاعلامى والقدرة السلوكية : لقد تأكد الفرض القائل بأن الأبعاد العديدة للقدرة السلوكية قد تأثرت بواسطة المضمون المفصل وذلك فقط بالنظر إلى التجديد فى إصدار القرار . وفى هذا الاطار فإن الأفراد الذين عبروا عن تفضيلهم للتحليلات السياسية والاقتصادية قد أوضحوا ميلا كبيرا نحو التجديد فى صياغة القرار أكثر من الأفراد الذين فضلوا البرامج الثقافية أو الموجهة للتسلية . وقد كانت معاملات ارتباط جاما للارتباطات بين المضمون الاقتصادى والتجديد وبين السياسى والتجديد على التوالى هى (معامل ارتباط جاما = ٫٢٢٥) و (معامل ارتباط جاما = ٫٢١٥)

وتتلاءم النتائج التى تؤكد أن الانتاجية والتجديد فى اتخاذ القرار قد تأثرتا ولو هامشيا بالأبعاد العديدة للتعرض الاعلامى مع هذا التحليل على الأقل من خلال بعدين . الأول ، أنها تفترض امكانية دعم الانتاجية والتجديد لكونها تجعل الموظفين والمتدربين على وعى بالعلاقة الهامة بين السلوك البيروقراطى من ناحية وبين الأهداف الأشمل للتنمية الاقتصادية الاجتماعية من ناحية ثانية والثانى أن عناصر الاستهلاك الاعلامى قد تلعب دورا فى استخلاص الملامح التى تساعد فى تحديد الأعضاء الأكثر انتاجية فى البيروقراطية المصرية .

وفى معظم الأحيان ربما كان الافتقاد الكلى لتأثير وسائل الاعلام على الأبعاد الأخرى للقدرة البيروقراطية بما فيها الرضاء الوظيفى ومؤشرات الانتاجية المستندة إلى القيمة أكثر ملاءمة من التأثير الهامشى للسلوك الاعلامى على تجديد صياغة القرار ومؤشر المرجعية المهنية للانتاج ويلقى التفضيل الواضح للبيروقراطية المصريين للبرامج المحلية الضوء ساطعا على التوجه المحلى للبيروقراطية المصرية ويبدو أن الاهتمام بالآراء الأجنبية ونماذج الدور البيروقراطى ذات أهمية دنيا .

وقد وضحت القضية تصويريا بواسطة عناصر الجماعة المرجعية التى تطلب من المستجيبين أن يحددوا مصادر المعلومات التى وجدوا أنها أكثر فائدة فى تشكيل قراراتهم المهنية والاقتصادية وكما أشرنا فى الجدول ٢ / ٧ نجد أن أقل من ٨ ٪ من المستجيبين استفادوا من الإعلام الأجنبى باعتباره المصدر الأول للمعلومات الادارية وفى المقابل سجلت نسبة ٢٤ ٪ من المستجيبين وسائل الاعلام المحلية باعتبارها المصدر الأول لمعلومات الادارية وبرغم أن الموظفين المصريين قد يكونوا مستهلكين شرهين لمادة الاعلام الجماهيرى غير أنهم لا يستفيدوا من وسائل الاعلام باعتبارها مصدرا للمعلومات الادارية . وبدلا من ذلك يبدو أن استهلاكهم العميق للمادة الاعلامية المحلية يؤدى دوره فى إعادة دعم العلاقة بين الثقافة البيروقراطية والثقافة المصرية بصفة عامة . وسوف نتذكر أن هذه الصلة الثقافية كانت ذات أهمية خاصة فى تفسير جمود البيروقراطية المصرية وبالمثل التزامها بالقيم الاجتماعية التقليدية وذلك حسبما يوضح الجدول التالى :

جدول رقم ٢ / ٧
يوضح المصادر المرجعية للمعلومات
العينة = ٧٩٦

١ - ما هى مصادر المعلومات التى تجد أنها أكثر فائدة فى صياغة القرارات الاقتصادية ؟

المصدر	الاختيار الأول	الاختيار الثانى
الزملاء	٢٨,٣ ٪	٩,ـ ٪
ذوو المكانة	١٤,ـ	١٢,٦
الاعلام المصرى	٣١,٧	١٦,٤
الاعلام العربى	١,٥	٤,٤
الاعلام الأجنبى	٤,٨	١٠,٧
الأحزاب السياسية	١,٣	٢,,٨
الأصدقاء والأقارب	٧,٣	١٩,٦
التعليمات المهنية	١٠,٤	٢١,٨
أخرى	,٦	١,٦
غير المستجيبين = ١,٣	١٠٠ ٪	١٠٠ ٪

٢ - ما هى مصادر المعلومات التى تجد أنها أكثر فائدة فى صياغة القرارات المتعلقة بوظيفتك ؟

المصدر	الاختيار الأول	الاختيار الثانى
الزملاء	٣٤,١ ٪	١٢,١ ٪
ذوو المكانة	٨,٨	٦,٨
الاعلام المصرى	٤,٤	٤,٢
الاعلام العربى	,٩	١,٨
الاعلام الأجنبى	,٦	,٩
الاحزاب السياسية	٢,٦	٥,ـ
الأصدقاء والأقارب	٥,٧	٩,٣
التعليمات المهنية	١٧,٦	١٧,٢
القواعد والنشرات	١٦,٧	٢٤,٢
الرئيس	٨,٦	١٨,٥
غير المستجيبين = ,٢	١٠٠ ٪	١٠٠ ٪

ديناميات الجماعة

لوقت طويل أكدت الدراسات الغربية على العلاقة بين بيئة الجماعة والانتاجية الفردية[١٠] . ووفقا لذلك ، فقد يبدو طبيعيا أن نفترض أن القدرة السلوكية قد تتأثر أيضا بصورة مباشرة بواسطة بيئة الجماعة . ويقدم مقياس ديناميات الجماعة الذى عرضنا له فى الفصل الثالث (الجدول رقم ٢/٣) الفرصة لكى نفحص مدى تأثير بيئة جماعة البيروقراطية المصرية على المؤشرات العديدة للقدرة السلوكية . وبصورة محددة ، فقد أفترض أنه كلما صنف عدد أكبر من الأفراد بواسطة زملائهم فى مرتبة أعلى بالنظر إلى الانجاز ، كلما زادت احتمالية أن يشعروا أنهم فى نطاق بيئة مهنية مشبعة . وكنتيجة طبيعية ، كلما حصلوا على درجات أعلى بالنظر إلى الأبعاد العديدة للقدرة السلوكية .

ولعرض هذا الافتراض أدخل الستة عشر عنصرا تلك التى تشكل مقياس ديناميات الجماعة فى جداول مركبة مع المؤشرات العديدة للقدرة البيروقراطية غير أن نتائج الجداول المركبة لم تؤكد هذا الافتراض . وفى الحقيقة أشارت معاملات الارتباط القليلة لتحقيق معايير الدلالة والقوة إلى أن بيئة الجماعة ذات علاقة عكسية بالقدرة البيروقراطية ويعبر المثالان الهامان لهذه الظاهرة عن ميل الأفراد الذين صنفوا فى مرتبة أعلى بالنسبة لمقياس التجديد فى صياغة القرار إلى النظر إلى زملائهم باعتبارهم كسالى (معامل ارتباط جاما = ٢١٨,) وميل مناظر لدى الأفراد الذين لديهم اتجاهات ايجابية نحو الجماهير إلى ادراك زملائهم باعتبارهم لا يرغبون فى تحمل مسئوليات جديدة (معامل ارتباط جاما = ٢٥١,) وأنهم مترددون (معامل ارتباط جاما = ٢٢٨,) . وانهم يرفضون مناقشة مشكلات المجتمع المحلى مع الجمهور (معامل ارتباط جاما = ٢٠٠,) . وفى حين أننا نجد أن المعطيات السابقة محدودة فى نطاقها ، إلا انها تفترض أن ديناميات الجماعة داخل البيروقراطية المصرية تضعف أكثر مما تنشط ، أو تحفز السلوك المهنى . ومن الواضح أن هذا الموضوع يحتاج إلى دراسة اضافية .

ديناميات الرئيس

لقد كانت العلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين ايضا موضع تركيز أساسى من قبل الدراسات الغربية للدافعية والانتاجية[١١] وفى الحقيقة شكلت كل من العلاقات المنفتحة بين الرئيس والمرؤوس والدعم الايجابى من قبل الرؤساء للمرؤوسين عوامل أساسية لتحسين الانتاجية فى السياق البيروقراطى الغربى ، ووفقا لذلك ، فقد أفترض أن كلا من التفاعل الصريح بين الرؤساء والمرؤوسين ، ودعم الرؤساء الايجابى لمرؤوسيهم ، قد يكون له علاقة أيضا بالقدرة السلوكية المتزايدة بين الموظفين المصريين .

جدول رقم ٣/٧

يوضح الدعم الايجابى

١ ـ هل تعتقد ان رئيسك يخبر الرؤساء الأعلى انك موظف جيد ؟
(يوجه للمستويات الادارية الدنيا والمتوسطة) .

دائما	١٥,٤ ٪
احيانا	٤٠,٦
لا يمتدح احد	٦,٣
شكونى	١,٤
لا أعرف	٣٦,٤
عدد أفراد العينة = ٦٤٠	
غير المستجيبين = ١	١٠٠ ٪

٢ ـ هل العلاقة بين الرؤساء والموظفين تتميز بالصراع ام التعاون ؟ (كل المستويات) .

مستويات عالية من الصراع	٦,٢ ٪
الصراع غالبا	١٦,٣
« نص نص »	١٠,٣
التعاون غالبا	٣٠,٢
مستويات عالية من التعاون	٣٧,ـ
عدد العينة = ٧٩٦	
غير المستجيبين = ٦	١٠٠ ٪

وقد عرضنا لانفتاح العلاقات بين الرؤساء والمرؤوسين داخل البيروقراطية المصرية فى الفصل الرابع حيث وجدنا أن هذا الانفتاح محدود فى نطاق ورسمى فى طبيعته . وقد تم فحص تأثير الاتصالات المفتوحة على القدرة البيروقراطية عن طريق صياغة الجداول المركبة للأبعاد العديدة للقدرة البيروقراطية مع عناصر الاتصال التى برزت فى الجداول رقم ٤/٤ ، ٤/٥ ولم تؤكد النتائج الفرض القائل بأن الاتصالات المفتوحة تزيد من القدرة البيروقراطية .

وقد تم قياس الدعم الايجابى بواسطة عنصرين فى الاستبيان ، ويظهر نص هذه العناصر وتوزيعات النسب المئوية فى الجدول رقم ٧/٣ .

وسوف يتضح من البيانات المدرجة فى الجدول رقم ٧/٣ أن الدعم الايجابى لا يشكل الخاصية الأساسية لسلوك الرؤساء فى البيروقراطية المصرية . فقد شعر ١٥ ٪ فقط من المستجيبين (من المستوى الأدنى والمتوسط) بثقة أن جهودهم قد قدرت بواسطة رؤسائهم . ولا يعرف ٣٦ ٪ هل قدرت جهودهم أم لا . ومن الصعب تأكيد العلاقة المفترضة بين الدعم الايجابى والانتاجية بسبب النسبة العالية لاستجابات « لا أعرف » . ووفقا لنفس الخطوط ، أكد ٣/١ المستجيبين تقريبا على أن التوتر قائم بينهم وبين رؤسائهم وقد انعكست أيضا المستويات الدنيا للدعم الايجابى على المستوى المنخفض للاتصال الشخصى بين الرؤساء والمرؤوسين (جدول رقم ٤/٥) .

جدول رقم ٤ / ٧ يوضح
المؤشرات النسقية على السلوك البيروقراطى
العينة = ٧٩٦

١ - هل السلطة التى لديك كافية لاصدار القرارات التى تتطلب وظيفتك اصدارها ؟ (الموظفون من المستوى المتوسط والأعلى فقط) .

كافية	٢٥,٨ ٪
كافية فى العادة	٣٩,٥
كافية نادرا	٤٠,٨
غير كافية	١٣,٩
غير المستجيبين = ١	١٠٠ ٪

٢ - هل لديك بيانات ومعلومات كافية لتؤدى وظيفتك بصورة ملائمة ؟ (كل المستويات) .

كافية	٦٧,٣ ٪
كافية فى العادة	٢٩,٦
كافية نادرا	٢,٥
غير كافية	-,٦
غير المستجيبين = صفر	١٠٠ ٪

٣ - هل تتلاءم واجبات وظيفتك مع تعليمك وتدريبك ؟ (كل المستويات) .

تلائمها للغاية	٧١,٦ ٪
تلائمها بصورة جيدة	٢٢,١
تلائمها بصورة ضعيفة	٦,٣
غير المستجيبين = صفر	١٠٠ ٪

المتغيرات النسقية

تمثل المتغيرات النسقية أحد المحددات الأساسية الأربعة للقدرة البيروقراطية . ووفقا لذلك ، فقد حاول استبيان الدراسة الحالية تحديد المدى الذى تتأثر فيه الأبعاد السلوكية للقدرة البيروقراطية بواسطة المتغيرات النسقية العديدة . ولتحقيق هذه الغاية ، احتوى الاستبيان على عدة عناصر تتصل بكفاءة السلطة ، المعلومات ، المهارات . وكما لاحظنا فى الفصل الثانى طلب من المستجيبين أيضا أن يحددوا مستوى عملهم الخارجى . وقد قدمنا عناصر الاستبيان وتوزيعات النسب المئوية بالنسبة للعناصر النسقية فى الجدول رقم ٤ / ٧ . وهى تشير فى الحقيقة إلى عدم رضاء محدود بالبيئة النسقية وقد كانت مستويات السلطة هى الاستثناء الرئيسى وقد اتضح أيضا افتقاد مماثل للاهتمام بالمتغيرات النسقية غير الراتب والحوافز ، فى تحديد عينة البحث لعناصر الرضاء وعدم الرضاء الوظيفى ، كما وضح فى الجدول رقم ٤ / ٣ .

وفيما يتعلق بتأثير المتغيرات النسقية على السلوك البيروقراطى قد يبدو منطقيا أن نفترض أن الادراكات الايجابية للظروف النسقية تؤدى إلى تعظيم الانجاز السلوكى ، وعلى الأقل ، فقد يظهر أن الظروف البيئية المناسبة يمكن أن تزيد من

المتطلبات الميكانيكية للانتاجية . ومع ذلك ، تضع نظرية هيرزبرج عن الدافعية ، والتى ناقشناها فى الفصل الثالث ـ المتغيرات النسقية ضمن الفئة الصحية Hygienic Category ، ومن ثم فهو يفترض أمكانية أن يكون لها تأثير بسيط على السلوك المهنى . ومن وجهة النظر هذه ، يعمل الأفراد ذوو الدافعية العالية بغض النظر عن القيود النسقية . ويتجنب الأفراد ذوو الدافعية الضعيفة العمل بغض النظر عن الفرص التى قد تيسر ذلك .

وقد تم تأكيد تأثير المتغيرات النسقية على السلوك البيروقراطى بواسطة تأسيس الجداول المركبة للمتغيرات النسقية الأربعة مع الأبعاد السلوكية للقدرة البيروقراطية . ولسوء الحظ كانت النتائج غير حاسمة ، حيث تأثرت الانتاجية بصورة ضئيلة إما بكفاءة السلطة أو بكفاءة المعلومات . ومن ناحية أخرى كان الموظفون الذين لديهم الرغبة للتسليم بأن مهاراتهم ليست كافية لانجاز المسئوليات المعنية لهم ، أقل انتاجية ـ كما تم قياس ذلك بواسطة مؤشر الرضاء الوظيفى للانتاجية ـ من الموظفين الذين أدركوا أن مهاراتهم ملائمة أو كافية (معامل ارتباط جاما = ٢٨٩,) ومن المهم أيضا أن نلاحظ أن الموظفين الذين ليس لديهم وظيفة ثانية كانوا أكثر انتاجية من هؤلاء الذين لديهم وظيفة ثانية كما تم قياس ذلك بواسطة مؤشر المرجعية المهنية للانتاجية (معامل ارتباط جاما = ٢٢٢,) .

ويعتبر ميل الأفراد إلى القلق بسبب الظروف النسقية من الجوانب التى تستحق الاهتمام لكونها هامة بالنسبة لاتجاهات البيروقراطية نحو الجماهير . فقد كان الارتباط قويا بين السلطة غير الكافية والشعور بأن التوتر بين البيروقراطية والجماهير يرجع إلى خطأ البيروقراطية على سبيل المثال وفق (معامل ارتباط جاما = ٣١٩,) وقد حدث نفس الميل بين الأفراد الذين شعروا أن مهاراتهم ليست كافية لوظائفهم .

اعتبارات أخرى

بالاضافة إلى المتغيرات التى عرضنا لها سابقا ، فقد صيغت الانتاجية فى جداول مركبة مع متغيرات أسلوب التجنيد والدين . ومع ذلك فقد اتضح أن هذه المتغيرات لا علاقة لها بالأبعاد العديدة للقدرة البيروقراطية .

موجز واستنتاجات

لقد بدأ هذا الفصل بثلاثة اسئلة رئيسية : ١ ـ ما هى المجالات التى تمتلك فيها البيروقراطية مستويات عالية من القدرة السلوكية ؟ ٢ ـ ما هى العوامل المرتبطة بالمستويات العليا للقدرة السلوكية ؟ ٣ ـ كيف يمكن تقوية أو دعم القدرة السلوكية ؟ وفى حين أنه ينبغى أن ينتظر الفحص الشامل لهذه الاسئلة الفصل التالى ، فإن تحليل الفصل الحالى يفترض الملاحظات التالية :

ذوو الدرجة العالية من الانجاز

١ ـ تركزت الانتاجية فى المستويات العليا للبيروقراطية ومع ذلك فقد كان الموظفون من المستوى المتوسط وفقا لبعض المقاييس أكثر انتاجية من كبار الموظفين . ويعتبر أدنى مستويات البيروقراطية بوضوح أدناها أنتاجية ومع ذلك فليس المقصود من هذه التمييزات تأكيد أى من مستويات البيروقراطية بصفة خاصة أكثرها انتاجية .

٢ ـ تركزت الانتاجية بين موظفى المستوى الادارى الأعلى فى الجماعة العمرية بين ٣٩ سنة وبين ٥٥ سنة أما بين موظفى المستويات الادارية المتوسطة والدنيا ، فإن عمر الموظفين الأكثر انتاجية كان صغيرا .

٣ ـ هناك افتراض ما يؤكد أن الموظفين المنتجين من المستويات البيروقراطية الدنيا والمتوسطة لا يستفاد منهم بصورة فعالة . وليس هناك بالتأكيد مؤشر على أن الموظفين المنتجين من المحتمل بدرجة أكثر أن يكونوا قد حصلوا على تدريب أجنبى أكثر من نظرائهم الأقل انتاجية .

٤ ـ يتركز التجديد فى صياغة القرار فى المستويات العليا للبيروقراطية .

٥ ـ يتنوع التجديد الاجتماعى ، والمرونة ، واحترام الجماهير فى حدود ضيقة حينما يربط فى جداول مركبة مع عديد من المتغيرات المستقلة وتفترض هذه النتيجة أن الاتجاهات نحو التجديد الاجتماعى ، والمرونة واحترام الجماهير لها جذورها العميقة فى الثقافة المصرية ومن ثم فقد يكون من الصعب للغاية تغييرها .

خصائص المستوى العالى من الانجاز

١ ـ يعتبر التعليم هو المتغير المستقل والمتحكم والمؤشر على الانتاجية والتجدي فى صياغة القرار . وقد ظهرت برامج التدريب المحلية والأجنبية باعتبارها تؤثر عل الانتاجية والتجديد . ومع ذلك تختفى هذه العلاقة حينما تؤسس الجداول المركبة بي مؤشرات الانجاز والتدريب إذا ما ضبطت بواسطة المستوى التعليمى .

٢ ـ أن الموظفين الأكثر انتاجية وتجديدا إما أنهم يفضلون الأعلام الأجنبى على الاعلام المحلى ، أو يؤسسوا توازنا بين الاعلام المحلى والأجنبى .

٣ ـ يبدو أن بيئة مجمع الالمونيوم أكثر تسليما للانتاجية والتجديد فى صياغة القرار من بيئات وزارتى الصناعة والشئون الاجتماعية . إذ تختلف بيئة العمل فى مجمع الالمونيوم عن بيئة العمل فى الوزارات الأساسية فى أربعة مجالات هى : ١ ـ أن بيئة الجماعة أكثر ايجابية ، ٢ ـ أن الاتصالات بين الرؤساء والمرؤوسين أكثر انسيابية (برغم الرغبة القوية لموظفى مجمع الالمونيوم لتركيز السلطة) ٣ ـ تدعمت معنويات موظفى مجمع الالمونيوم بالشعور بأنهم قد رقوا فى الوقت المناسب وأن اجراءات الترقية عادلة ، ٤ ـ أن موظفى مجمع الالمونيوم قد جندوا إلى حد كبير من المناطق الريفية ومن ثم لم يكونوا معارضين للعمل فى البيئة الريفية .

المراجـــع

(١) يعتبر معامل ارتباط جاما نوعا من التقليل الاحصائى لخطا المستوى الترتيبى ، انظر الفصل الثالث ، الاشارة الثانية .

(٢) Frederick Herzberg, The Managerial Choice (Homewood, Ill. : Dow Jones - Irwin, 1976).

(٣) شطب الأفراد الذين قرروا أنهم لم تكن لديهم الفرصة للتفاعل مع الجمهور من تحليل الاهتمام بالجمهور .

(٤) أنظر ص ٣٦ الفصل الثانى

(٥) لم تقدم معاملات الارتباط للمعطيات المتعلقة بالمستوى الاسمى .

(٦) Earl L. Sullivan, Women in Egyptian Public Life (Syra-cuse, N.Y.: Syracuse University press, 1986); Bent Hansen and Samir Radwan, Employment Opportunities and Equity in Egypt (Geneva : International Labor Office, 1982).

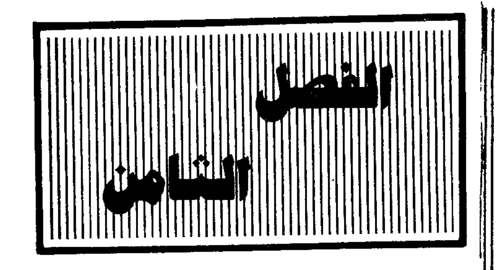
(٧) بالاضافة الى مناقشة قيم الجنس والعمل الموضحة فى الفصل الثالث ، سوف تنشر بايجاز البيانات المتعلقة بالاختلافات الدينية والنوع المتصلة بالسلوك الاجتماعى والثقافى للمستجيبين فى مشروع الأهرام ، فى أوراق قاهرية ، لم يحدد العنوان بدقة حتى الآن .

(٨) Daniel Lerner, The Passing of Traditional Societies (Glencoe, ILL. : Free Press, 1958).

(٩) Max Weber, The Theory of Social and Economic Organization, New York : Macmillan, 1947).

(١٠) Paul Hersey and Ken Blanchard, Management of Organizational Behavior, Forth ed. (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1982).

(١١) Perry M. Smith, Taking Charge (Washington, D.C. : National Defense University Press, 1980).



موجز واستنتاجات وتوصيات

ولدت فكرة هذا البحث نتيجة لليقين بأن البيروقراطية المصرية ربما تكون هى الفاعل الوحيد والأكثر أهمية فى اندفاع مصر نحو التنمية الاجتماعية الاقتصادية . فإذا لم تستطع البيروقراطية المصرية أن تلعب ـ أولم ترغب فى ذلك ـ دورا حاسما فى العملية التنموية ، فإن التنمية الاجتماعية الاقتصادية لمصر سوف تتباطأ وتتلكأ فى أحسن الأحوال . وحينئذ تساءلت الدراسة عن مدى قدرة البيروقراطية المصرية على أن تلعب دورا ديناميا فى التنمية الاجتماعية الاقتصادية للمجتمع المصرى ؟

وقد أستند تقدير قدرة البيروقراطية المصرية إلى أربعة ابعاد رئيسية للعملية البيروقراطية : البناء البيروقراطى ، السلوك البيروقراطى ، البيئة البيروقراطية ثم العلاقة بين البيروقراطية والجمهور ، ومن بين هذه العناصر تم فرض تأكيد واضح على البعد السلوكى للقدرة البيروقراطية . وقد عكس هذا التأكيد وجود تحليلات ممتازة لبناء البيروقراطية فى مصر وللبيئة البيروقراطية قدمه كل من الأيوبى يوسف وآخرون .

وقد كانت الأساليب المنهجية لهذه الدراسة كثيرة ومتنوعة ، فقد اعتمد تحليل البناء البيروقراطى والبيئة البيروقراطية واتجاهات الجماهير نحو البيروقراطية بقوة على الأعمال المنشورة ، مثل رسائل الدكتوراة ومقالات الصحافة المصرية ، والمقابلات التى أجريت بهدف الحصول على معلومات ، تلك التى أجريت مع عدد كبير ومتنوع من الدارسين ، والموظفين الحكوميين ، ورجال السياسة . وقد نتهم أيضا بالإهمال إذا لم نسلم بالقيادة البحثية لعلى ليلة ، والملاحظة بالمشاركة التى قام بها كل من على ليلة ، والسيد يسين والأعضاء الآخرون من فريق البحث وقد اعتمد تحليل السلوك البيروقراطى على نتائج بحث بالعينة اجرى على عينة بلغت ٨٢٦ موظفا مصريا خلال ربيع عام ١٩٨٣ وقد وصفت تفاصيل اجراء المسح فى الفصل الثانى .

وتتمثل أهداف هذا الفصل الأخير فى الأهداف التالية :

١ ـ تلخيص نتائج المسح ٢ ـ الوصول إلى مجموعة من الاستنتاجات فيما يتعلق بالقدرة البيروقراطية الحالية للبيروقراطية المصرية ، ٣ ـ أن نوصى ـ فى حدود البيانات التى بين أيدينا . بمجموعة من الاستراتيجيات لزيادة القدرة التنموية للبيروقراطية المصرية .

تلخيص النتائج

لقد تمثل أحد الأهداف الرئيسية لهذه الدراسة فى تقديم تقدير أساسى وامبيريقى لأربعة أبعاد للسلوك البيروقراطى المطلوب للقدرة التنموية للبيروقراطية المصرية وهى : الدافع ، المرونة ، التجديد ، واحترام الجمهور . ومن المشكوك فيه أن تقدم التقديرات الامبيريقية التى يسرتها دراسة الأهرام أى مفاجآت لدارسى البيروقراطية المصرية أو الحكومة المصرية . فقد أكدت النتائج ، فى الحقيقة انتقادات البيروقراطية المصرية التى ظلت تظهر لوقت طويل فى الصحافة المصرية . ومع ذلك ، فلم يكن هدف تقدير القدرة البيروقراطية أن تقدم المفاجآت . بل تمثل الهدف فى تقديم تقدير امبيريقى للسلوك الذى ينبغى تغييره إذ أردنا للبيروقراطية المصرية أن تلعب دورا رئيسيا فى العملية التنموية . فالظنون التى لاتؤيدها المعطيات الامبيريقية تشكل أساسا ضعيفا للاصلاح .

الدافع والانتاجية

يتضمن الدافع كما تحدده هذه الدراسة بعدين رئيسيين : الانتاجية والدافعية وتعتبر أهمية الانتاجية والدافعية بالنسبة للقدرة التنموية مسألة واضحة لا تتطلب تفصيلا أكثر فى هذا المجال .

وفى أفضل الأحوال يعتبر تقدير انتاجية الموظفين البيروقراطيين ممارسة ذاتية . وقد تمثل المدخل الأكثر إقناعا لتقييم الانتاجية البيروقراطية ، ومن وجهة نظر فريق البحث فى قياس الرضاء الوظيفى للانتاجية الذى أسسه هيرزبرج وقام باختباره امبيريقيا ، وقد قمنا بوصف تفاصيله بقدر من الإطناب فى الفصل الثالث . وبالاضافة إلى امتلاكه لمعايير امبيريقية ، يعتبر مقياس الرضاء الوظيفى مقياسا محررا من الأحكام القيمية وقد طبق بسهولة فى سياقات قومية متقاطعة ومتنوعة وعلى هذا النحو ، فقد تم تبنيه باعتباره المقياس الأول الذى استخدمته هذه الدراسة لقياس الانتاجية وقد تم استكمال مقياس الرضاء الوظيفى للانتاجية بواسطة مؤشرين إضافيين للانتاجية هما : مؤشر المرجعية المهنية ومؤشر قيمة العمل . ولم يكن للمقاييس التكميلية للانتاجية أية قواعد للمقارنة .

وبغض النظر عن المقاييس التى استخدمت فقد أظهرت البيروقراطية المصرية مستويات للانتاجية كانت منخفضة بصورة واضحة (الجدول رقم ٣ / ٣) وعلى سبيل المثال فاستنادا إلى مقياس الرضاء الوظيفى للانتاجية اقتربت المستويات المصرية من نحو ٥٠ ٪ أقل من المستويات المناظرة للموظفين كذلك إلى مستويات . وقد أشارت المقاييس التكميلية للانتاجية كذلك إلى مستويات الانتاجية المنخفضة وحينئذ فبغض النظر عن أسلوب قياسها فإن مستوى انتاجية البيروقراطيين المصريين يؤكد أنه من غير المحتمل أن تلعب البيروقراطية المصرية دورا ديناميا أو حتى دورا قويا فى العملية التنموية .

وقد ركز المكون الثانى (للدافع) على القيم الحافزة للبيروقراطيين المصريين فإتساقا مع انجاز هيرزبرج أكد التحليل على أن المكافآت المالية من غير المحتمل أن تكون كافية وحدها لتحقيق أكثر من زيادات هامشية فى الانتاجية . وقد كانت الهيبة إلى حد كبير من بين القيم الحافزية الستة التى تم فحصها (المال ، الهيبة ، البيئة الحضرية ، الأمان ، السهولة ، القرب من الأقارب) هى القيمة الحافزية الوحيدة ، والأكثر فاعلية ، كما تجلى ذلك من خلال استجابات عينة البحث ووفقا لذلك ، فقد افترض أن بعد الهيبة أو المكانة من الأبعاد التى ينبغى أن تضاف إلى أى برامج حافزية فى المستقبل .

المرونة

وتعتبر المرونة البيروقراطية بعدا جوهريا بالنسبة للقدرة التنموية لأية بيروقراطية حيث تعظم المرونة قدرة البيروقراطية على الاستجابة الفورية والفعالة لحاجات الجماهير . وبانجازها لذلك فإنها تقوى العلاقة بين الجماهير والحكومة وترفع من ثقة الجمهور فى الجهاز البيروقراطى ومن ثم تعاونه معه . وفضلا عن ذلك تقلل المرونة البيروقراطية من الفاقد عن طريق تحسينها لكل لكل من توزيع الموارد النادرة وتأكيد التآزر بين الجهود البيروقراطية .

وقد ركز تحليل المرونة البيروقراطية على عمليتين متصلتين هما : رغبة كبار الموظفين لتفويض السلطة والرغبة المناظرة للموظفين المرؤوسين فى تحمل المسئولية وفيما يتعلق بكلتا العمليتين أثبت المستجيبون أنهم على درجة عالية من عدم المرونة . إذ يحاول معظم كبار الموظفين تركيز أكبر قدر ممكن من السلطة فى أيديهم ، فى مقابل سعى معظم المرؤوسين إلى تجنب تحمل المسئولية . وبرغم عدم توافر المعايير المقارنة لهذا النوع من السلوك ، فإن حجم النسب المئوية المتضمنة يؤكد أن جمود البيروقراطية المصرية يعوق بشدة قدرتها على أن تلعب دورا أساسيا فى العملية التنموية .

التجديد

إذا ارادت مصر أساسا اقتصاديا واجتماعيا فعالا من أجل أجيال المستقبل فإنه من الضرورى أن تقدم البيروقراطية حلولا جديدة ومبتكرة لمشكلات مصر الاقتصادية والاجتماعية المتفاقمة . تلك المشكلات التى تدفع المجتمع المصرى تدريجيا إلى حافة اليأس ، فلم تعد تصلح ببساطة استراتيجيات استهلاك الوقت فى التأجيل والحركة العشوائية فى كل اتجاه .

ونظرا لافتقاد الاجراءات والمعايير التى تصلح لتقدير التجديد البيروقراطى اقتربت هذه الدراسة من الموضوع من خلال منظورين : الأول ، حيث طلب من كبار الموظفين أن يقدروا مستويات التجديد عند مرؤوسيهم . ومن خلال الثانى تم تعريض

المستجيبين على كل المستويات لمؤشر « التجديد فى صياغة القرار » « ومؤشر التجديد الاجتماعى »

وقد أشارت كل مقاييس التجديد إلى أن التجديد لم يكن العنصر الأقوى فى البيروقراطية المصرية حيث أظهر قليل من الموظفين الذين تم بحثهم ميولا قوية نحو التجديد الاجتماعى .

احترام الجماهير

تتضمن معظم الانشطة البيروقراطية مباشرة وغير مباشرة ، التفاعل مع الجماهير . فكلما وثقت الجماهير بدرجة أكثر فى البيروقراطية واحترامها وتعاونت معها كلما كان من السهل على البيروقراطية أن تحقق أهدافها .

وللبيروقراطية المصرية ، كما ناقشنا ذلك باستفاضة فى الفصل الثانى ـ تاريخ طويل من العدائية مع الجمهور المصرى . وقد قدرت هذه الدراسة مشكلة العلاقة بين البيروقراطية والجماهير من منظور البيروقراطية . وبرغم أننا نحتاج لمسح اتجاهات الجماهير نحو البيروقراطية ، إلا أن ذلك كان خارج نطاق المشروع الحالى . وحسب الافتراض المتعلق لذلك ، أشارت النتائج إلى وجود فجوة ظاهرة فى العلاقة بين البيروقراطيين وبين المتعاملين معهم من الجماهير وتستند « فجوة العلاقة » هذه ـ من وجهة نظر البيروقراطية ـ إلى حد كبير إلى عجز الجمهور أو عدم رغبته فى فهم دور الموظفين البيروقراطيين والقيود التى يعملون فى ظلها وتعتبر الرغبة المحمومة من قبل الجماهير لاستخدام الواسطة كوسيلة لتحقيق أهدافها من بين المكونات الهامة لهذا النوع من عدم الفهم . وفى محاولة تقدير اللوم بسبب انتقاد العلاقة الودية بين البيروقراطية والجمهور ، أشارت نسبة ٧٥ ٪ من المستجيبين إلى أن الخطأ يقع فى جانب الجماهير . ويشير ذلك إلى أنه من غير المحتمل أن تتخذ البيروقراطية الخطوة الأولى لبناء علاقة أقوى وتعاون أكبر بين البيروقراطية والجماهير .

تفسيرات السلوك البيروقراطى فى مصر

تمثَّل الهدف الأساسى الثانى لهذه الدراسة فى فحص الجذور الكامنة للسلوك البيروقراطى فى مصر . لماذا يصبح البيروقراطيون المصريون كسالى Lethargic وجامدين Inflexible ، وغير مجددين Noninnovative وعلاقتهم ضعيفة بالجماهير ؟ إذ ينبغى أن تسبق الأجابة على هذا السؤال أية جهود جادة للأصلاح البيروقراطى . حيث ينبغى أن تقدم هذه الاجابة أيضا الأساس لنقل التكنولوجيا البيروقراطية داخل البيروقراطية المصرية . فمن السهل إلى حد بعيد أن نبنى أستثناء إلى تكنولوجيا بيروقراطية قائمة عرفت بفاعليتها فى البيئة المصرية أكثر من استيراد تكنولوجيا يتم تعديلها أو تكييفها ، وفق بيئات اجتماعية وسياسية مختلفة تماما .

وتحتوى الجهود لفحص جذور السلوك البيروقراطى فى مصر على عدة أبعاد :

١ ـ تحليلات الباحثين ، التقارير الصحفية ، الرسائل العلمية ذات الصلة بالبيروقراطية المصرية ، الحكومة المصرية والمجتمع المصرى ، والثقافة المصرية . ١
٢ ـ المقابلات الحرة مع باحثين وموظفين مهتمين بأسباب المحن البيروقراطية فى مصر .
٣ ـ بعض عناصر الاستبيان التى تطلب من المستجيبين من كبار الموظفين تقييم مدى ملاءمة تفسيرات السلوك البيروقراطى التى قدمها الباحثون وغيرهم .
٤ ـ تحليل بيانات المسح الذى أجرته هذه الدراسة .

التفسيرات النظرية للسلوك البيروقراطى فى مصر .

تقع تفسيرات السلوك البيروقراطى التى وجدت فى المصادر الثانوية والمقابلات فى خمس فئات : التفسيرات النسقية والتفسيرات السيكلوجية ، والتفسيرات الثقافية ، وتفسيرات ديناميات الجماعة وتفسيرات ديناميات الأشراف والرئاسة . وقد ركزت التفسيرات النسقية على المرتبات ، الحوافز ، الصرامة ، سياسات التوظيف ، العمالة الفائضة ، مستويات المهارة المنخفضة وبعض المشكلات البنائية الأخرى التى عرضنا لها فى الفصلين الأول والثانى . وقد أكدت التفسيرات السيكلوجية على الشعور بعدم الأمان ، الاغتراب ، لامبالاة الموظفين المصريين . بينما أكدت التفسيرات الثقافية بدورها على الطبيعة السلطوية للعائلة المصرية ، والتأكيد التقليدى على التوافق بدلا من التجديد والكراهية المتبادلة ـ ذات الجذور التاريخية ـ بين الحكام والمحكومين . وقد ركزت التفسيرات المتعلقة بديناميات الجماعة وديناميات الرئاسة والاشراف على افتقاد الدعم الشخصى المتبادل للسلوك البيروقراطى داخل البيروقراطية .

ومن المهم أن نلاحظ أن التفسيرات السابقة ، تختلف بصورة ملحوظة من مصدر إلى آخر . إذ تميل المقابلات الحرة وغير الرسمية مع كبار الموظفين ، وكذلك الصحافة المصرية إلى التأكيد على التفسيرات النسقية للسلوك البيروقراطى . بينما تركز نظرية العلوم الاجتماعية الغربية على التفسيرات الثقافية والسيكلوجية ، وقد أكدت أدبيات الادارة العامة الحديثة على المشكلات المتعلقة بديناميات الجماعة وديناميات الرئاسة أو الاشراف .

تفسيرات كبار الموظفين للسلوك البيروقراطى المصرى

يعتبر فهم الأسلوب الذى يفسر به كبار الموظفين عيوب البيروقراطية هاما لسببين على الأقل . الأول : لأن كبار الموظفين يعيشون بشكل يومى مع مشكلات البيروقراطية فهم قريبون للغاية من المشكلات أكثر من الملاحظين لها من الخارج . والثانى : أن كبار الموظفين سوف يصبحون فى النهاية الأفراد المنوط بهم تنفيذ الاصلاحات البيروقراطية وهم إلى حد بعيد أكثر ميلا لتنفيذ الاصلاحات التى تلائم قناعاتهم أكثر من ميلهم للاهتمام بمفاهيم الباحثين المجردة . ومن الواضح تماما ، أن التفسيرات التى يشترك فيها كل من كبار الباحثين وكبار الموظفين ، من المحتمل أن تكون لها مصداقية عالية عن التفسيرات التى تعكس وجهة نظر واحدة .

وتعتبر تفسيرات السلوك البيروقراطى التى قدمها كبار الموظفين ذات أهميه لاعتبارين . الأول : سلم ٥٠ ٪ من كبار الموظفين الذين طبق عليهم البحث أن كل تفسيرات السلوك البيروقراطى التى قدمتها الأدبيات البحثية تعتبر محددات هامة للسلوك البيروقراطى فى مصر وذلك يدعم الرأى القائل بأن المشكلات التنموية التى تواجه البيروقراطية المصرية من غير المحتمل أن تحل بقرار سريع قبل قرار زيادة المرتبات . وتتمثل القضية الثانية موضع الاهتمام فى أن كبار الموظفين الذين تم تطبيق البحث عليهم أعتقدوا أن العوامل النسقية تعتبر المحددات الأكثر أهمية للسلوك المعوق وظيفيا ، وهو السلوك المنتشر بين موظفيهم برغم تسليمهم بتعقد العملية السلوكية . ومن وجهة نظرهم فإن الزيادات الجوهرية فى مستويات المرتبات والمهارات من الممكن أن تؤدى إلى زيادات هامة فى القدرة البيروقراطية . وقد يبدو واضحا من هذا الاتجاه أن الاصلاحات النسقية من المحتمل إلى حد بعيد أن تحصل على دعم كبار الموظفين بدرجة أكثر من الاصلاحات التى تؤكد على عوامل مثل ديناميات الجماعة أو ديناميات الرئاسة والاشراف . وتتصل بالقضية الأخيرة بصفة خاصة تلك النتائج التى تؤكد على أن كبار الموظفين قد أظهروا بأنفسهم رفضا كاملا لتفويض السلطة لمرؤوسيهم وهو الرفض الذى يدعمه الخوف من احتمالية أن يسىء مرؤوسوهم استخدام السلطة التى فوضت اليهم . واستنادا إلى ذلك من الواضح أن كبار الموظفين يعتبرون جزءا من المشكلة .

تفسيرات السلوك البيروقراطى المستندة إلى معطيات البحث

لقد صممت معطيات البحث التى عرضنا لها فى الفصل السابع لكى

١ ـ تؤكد على تلك العناصر داخل البيروقراطية . تلك التى تؤدى إلى حدوث مستويات عالية من القدرة البيروقراطية .

٢ ـ تقدم اختبارا امبيريقيا لتفسيرات السلوك البيروقراطى التى عرضنا لها سابقا .

وبالنظر إلى تحديد أكثر عناصر البيروقراطية المصرية انتاجية ، يؤكد التحليل المقدم فى الفصل السابع على أن موظفى المستويات البيروقراطية العليا والمتوسطة كانوا أكثر انتاجية إلى حد بعيد ، وأكثر تجديدا فى صياغة قراراتهم من موظفى المستوى الادارى الأدنى . ومن الواضح أن المستوى الأدنى فى البيروقراطية يعتبر أقل المستويات انتاجية فى هذا الجهاز الكسول . إذ تتزايد الانتاجية والتجديد فى صياغة القرار بتزايد السن ، ولكن فى حدود هذا المتغير فقط . حيث نجد أن أكثر الأفراد انتاجية على مستوى كبار موظفى البيروقراطية يكونون فى الجماعة العمرية بين ٣٩ ـ ٥٥ سنة . أما الأشخاص المنتجون فى المستويات الادارية المتوسطة والدنيا للبيروقراطية فقد كانوا أصغر بصورة واضحة بحيث يفترض ذلك أن الأفراد المنتجين يفقدون اهتمامهم بعملهم إذا تأخر تقدمهم (ترقيهم) طويلا . وقد وجدنا أيضا أن أكثر الاشخاص انتاجية وتجديدا كانوا أيضا هم الأكثر تعليما بين نظرائهم برغم أن التعليم فى حد ذاته ليس ظرفا ضامنا للانتاجية واخيرا فإنه ينبغى أن يلاحظ أن بيئة

مجمع الألمونيوم قد برهنت على أنها أكثر ملاءمة للانتاجية والتجديد فى صياغة القرار من بيئات وزارة الصناعة ووزارة الشئون الاجتماعية .

ومن النتائج ذات الأهمية الخاصة تلك التى تؤكد على أن الانتاجية والتجديد فى اتخاذ القرار يبديان تنوعا واضحا عبر المستويات الوظيفية والوحدات الوظيفية ، والسن ، وفئات التعليم . بينما نجد أن التجديد الاجتماعى ، والمرونة واحترام الجماهير كأبعاد للقدرة البيروقراطية واحدة ومنخفضة فى العادة عبر مختلف المستويات البيروقراطية . وقد أكد التحليل الأعرق لعناصر الانتاجية وصياغة القرار أنها تمثل أبعاد السلوك البيروقراطى التى يمكن اكتسابها بسهولة ويمكن تأكيدها بواسطة التعليم والتدريب بالقدر الذى تكون فيه ضعيفة الجذور فى الثقافة المصرية مقارنة بالسلوكيات الأخرى موضع الاهتمام . وعلى العكس نجد أن مقاومة الموظفين المصريين للتجديد الاجتماعى وعدم مرونتهم له جذوره داخل الثقافة المصرية ووفقا لذلك فقد افترضنا أن يكون سهلا للغاية تحقيق زيادة فى الانتاجية أو التجديد فى صياغة القرار أكثر من قدرتنا على تحسين مرونة البيروقراطية أو تحسين علاقتها مع الجماهير . وقد تأكد هذا الاستنتاج بصورة أعمق من خلال تحليل العادات الاعلامية للبيروقراطيين المصريين وهو التحليل الذى وجد أن الموظفين المصريين موجهون محليا من حيث استهلاكهم الاعلامى .

اختبار التفسيرات النظرية للسلوك البيروقراطى

كما نتذكر ، تقع التفسيرات النظرية للسلوك البيروقراطى فى خمس فئات : التفسيرات النسقية ، التفسيرات السيكلوجية ، التفسيرات الاجتماعية الثقافية ، التفسيرات المتعلقة بديناميات الجماعة . والتفسيرات المتعلقة بديناميات الرئاسة والأشراف .

ـ **التفسيرات النسقية** : تؤثر المتغيرات النسقية على السلوك البيروقراطى فى مجالين . الأول : كان الموظفون ذوو المهارات الوظيفية الكافية أكثر ميلا لأن يكونوا أكثر انتاجية ومرونة ، ولديهم احترام للجماهير من الموظفين الذين وجدوا أن مهاراتهم ليست كافية وقد انعكست العلاقة بين المهارة الوظيفية والانتاجية أيضا على العلاقة بين المستوى التعليمى والقدرة البيروقراطية ، وهى العلاقة التى عرضنا لها سابقا . ومع ذلك ، فمن المهم بصفة خاصة أن نلاحظ التأثير المحدود لبرامج التدريب على الأبعاد العديدة للقدرة السلوكية حينما يتم ضبط تأثير برامج التدريب بواسطة متغير التعليم .

والثانى : أن الأفراد الذين شغلوا وظيفة ثانية كانوا أقل انتاجية من الأفراد الذين لم يضعفوا طاقاتهم بواسطة وظائف ثانية . وإذا كانت مستويات المرتبات هى التى تجبر الموظفين على شغل وظائف ثانية ـ وهو ما يفعلونه فعلا ـ فإن المكافأة المنخفضة للموظفين المصريين من شأنها أن تضعف الانتاجية . ومن الصعب أن ترى كيف يمكن للحكومة المصرية أن تفرض تحريما على شغل الموظفين لوظيفة ثانية

حتى الآن فى الوقت الذى لا تقدم فيه لموظفيها أجورا كافية ، ولا تناقض هذه النتيجة تحليل علاقة الأجور بالانتاجية كما عرضنا له فى الفصل الثالث : وهو التحليل الذى يفترض أن مستويات الأجور من غير المحتمل أن تزيد الانتاجية بمجرد وصولها إلى مستويات كافية . غير أن بناء المرتبات الحالى فى البيروقراطية المصرية ليس كافيا .

وقد كان للأبعاد النسقية الباقية التى درست بواسطة الدراسة الحالية تأثير محدود على الأبعاد السلوكية للقدرة البيروقراطية ومع ذلك ينبغى التنبيه إلى أن مجموعة قليلة فقط من العوامل النسقية هى التى تعرضنا لها بالتحليل . حيث ركز التحليل الحالى أيضا على العلاقة بين العوامل النسقية والسلوك البيروقراطى وليس على التأثير الكلى للعوامل النسقية على القدرة التنموية للبيروقراطية المصرية . وكما لوحظ فى الفصلين الأول والثانى ، يعتبر تأثير العوامل النسقية على القدرة التنموية للبيروقراطية المصرية كبيرا فى الحقيقة .

- **التفسيرات السيكلوجية** : أكدت التفسيرات السيكلوجية للسلوك البيروقراطى على ثلاثة موضوعات هى الاغتراب ، وعدم الاحساس بالأمان ، والحوافز . وقد أكدت التقييمات التى قام بها كبار الموظفين أن عدم الاحساس بالأمان يعتبر مصدرا أساسيا للقدرة البيروقراطية المنخفضة أكثر من الاغتراب . وقد اظهر كبار الموظفين انفسهم إحساسا واضحا بعدم الأمان كذلك .

وقد أكدت تقييمات الزملاء أن الموظفين المصريين أكثر جبنا Timid من كونهم كسالى وبرغم ذلك ، أكدت هذه التقييمات ايضا أن قلة من الموظفين المصريين هى التى قد تخرج عما هو معتاد لأداء العمل . وإذا لم يكن الموظفون مغتربين فهم سلبيون بصورة واضحة

وقد ركز العنصر السيكلوجى الرئيسى لهذه الدراسة على قيم الحوافز . حيث وجدت الدراسة أن الأفراد الذين تحفزهم الهيبة والنقود من الواضح انهم أكثر انتاجية من الأفراد الذين تحفزهم الرغبة فى الأمان أو العمل فى بيئة حضرية أو السعى من أجل الوظيفة . وقد برزت الهيبة باعتبارها العامل الدافعى المسيطر عند كل أفراد العينة على كل المستويات .

- **التفسيرات الثقافية** : أكدت التفسيرات الثقافية للسلوك البيروقراطى أن أنماط الاستخفاف والتسلطية التى تميز سلوك البيروقراطية المصرية تمثل امتدادا مباشرا لأنماط الاستخفاف والتسلطية الموجودة فى ثقافة العائلة المصرية .

وفى حين أنه لم تتم دراسة المؤشرات الثقافية بواسطة عناصر محددة فى الاستبيان ، فإن معظم أبعاد التحليل قد دعمت بصورة غير مباشرة وجهة النظر التى تذهب إلى أن المتغيرات الثقافية كانت هى المحددات الأساسية للسلوك البيروقراطى .. وقد اتضحت هذه القضية من النتائج التى تؤكد أن الانتاجية والتجديد فى صياغة القرار - وهما بعدا السلوك البيروقراطى اللذان تأثرا بدرجة أكثر مباشرة بواسطة التعليم والقوى الخارجية الأخرى - كانا مرتبطين بدرجة محدودة بواسطة المعايير الثقافية التقليدية وعلى العكس من ذلك ، نجد أن المرونة والتجديد الاجتماعى يميلان لأن يكونا مرتبطين بالثقافة ويتأثر بدرجة محدودة التعليم والتدريب .

ـ التفسيرات المتعلقة بديناميات الجماعة : تؤكد التفسيرات المتعلقة بديناميات الجماعة وثقافة الجماعة على أن معايير الجماعة داخل البيروقراطية المصرية تضعف الانجاز عن طريق التأكيد على الانتاجية المنخفضة ، وإعادة دعم التضامن البيروقراطى فى مواجهة مطالب كل من الحكومة والجماهير . وقد وجهت معايير الجماعة بواسطة مقياس ديناميات الجماعة . وقد كانت الارتباطات بين مقياس ديناميات الجماعة ومؤشرات القدرة البيروقراطية جديرة بالاحترام وفقا لثلاثة ابعاد . الأول أن تقييمات الزملاء كانت ايجابية عموما ، مؤكدة الافتراض الخاص بمستوى التضامن العالى داخل ثقافة البيروقراطية المصرية . والثانى كانت الاختلافات فى تقييمات الزملاء بالنظر إلى فئات العمر ، والنوع والمستوى الوظيفى معدومة فى الحقيقة وهى النتيجة التى تؤكد أيضا على تماثل الثقافة البيروقراطية . وفى الثالث نجد أن تقييمات الزملاء الايجابية اتجهت إلى الارتباط عكسيا بصياغة القرار المحدد والمرونة واحترام الجماهير . إذ قد يبدو أن الأفراد المجددين والذين يميلون إلى احترام الجماهير يسبحون ضد معايير الجماعة . حيث لا تتصل معايير الجماعة ـ كما تم قياسها بواسطة مقياس ديناميات الجماعة ـ بالإنتاجية .

ـــ التفسيرات المتعلقة بديناميات الرئاسة والاشراف : ركزت التفسيرات المتعلقة بديناميات الرئاسة والاشراف وعلاقتها بالقدرة البيروقراطية على العلاقة أو التفاعل بين الرؤساءوالمرؤوسين . وقد وجه اهتمام خاص الى انفتاح العلاقة المتبادلة بين الرئيس والمرؤوس ، ومستوى الدعم الايجابى الذى يمنحه الرؤساء للمرؤوسين .

وكما ناقشنا سابقا ، يركز كبار الموظفين المصريين السلطة فى ايديهم ، وهم يرفضون تفويض السلطة ، وهم لا يثقون فى مرؤوسيهم . وإذا سلمنا بهذه الظروف فنحن نتوقع مستويات متدنية للغاية فيما يتعلق بالتفاعل غير الرسمى بين الرؤساء والمرؤوسين . وفى الحقيقة يركز الموضوع الرئيسى للتفاعل غير الرسمى بين المرؤوسين والرؤساء فى الحصول على شفاعة أو نفوذ الرؤساء فى التعامل مع المشكلات الحكومية (الواسطة) وقد تبدو أنماط التفاعل هذه على أنها لحساب دعم العلاقات بين الزبون وصاحب العمل Patron - client أكثر من كونها مكافأة نزيهة للانجاز الوظيفى .

وفيما يتعلق بالدعم الايجابى ، أشارت البيانات إلى أن ثلث المستجيبين من المستويات الادارية الدنيا والمتوسطة لم يعرفوا هل تحدث رؤساؤهم عنهم بصورة جيدة أم لا ؟

استنتاجات

١ - يتمثل الاستنتاج الرئيسى الذى يمكن الوصول إليه من هذه الدراسة فى ان البيروقراطية المصرية تفتقد التنموية لتوفير الخدمات الاجتماعية والاقتصادية للسكان الذين يتوقع تضاعفهم خلال عقدين من الزمن . ويعتبر المستوى الحالى للخدمات الأساسية فى الحدود الدنيا من الكفاية . وسوف يؤدى أى انهيار اكثر لمستوى الخدمات الحالية إلى نتائج اجتماعية واقتصادية وسياسية اليمة .

فإذا أرادت مصر مواجهة التحديات الاجتماعية والاقتصادية للعقد التالى فإن عليها إما أن تقوى القدرة التنموية لبيروقراطيتها أو تقدم الحوافز لقطاعها الخاص لكى يؤدى دورا فعالا فى العملية التنموية . وقد يمثل تنازل البيروقراطية المصرية عن مسئولياتها التنموية انتهاكا صارخا لتقاليد وأهداف مصر الثورية . وقد يجبر ذلك الحكومة المصرية على البحث عن الخلاص فى مياه مجهولة . وما زالت نتائج سياسة الانفتاح غامضة . وفضلا عن ذلك فنحن نعرف القليل عن القطاع المصرى الخاص ، أو التفاعل بين القطاعين العام والخاص[1] . وبصفة خاصة فليس معروفا امكانية وضع القطاع الخاص فى مرتبة أعلى بالنظر إلى الأبعاد العديدة للقدرة التنموية من القطاع العام . حيث نجد المناقشات الجارية حاليا فيما يتعلق بالقدرة التنموية للقطاع الخاص ذات طبيعة عاطفية وأيديولوجية إلى حد كبير . ومن ثم يصبح البحث الامبيريقى حول هذا الموضوع مسألة ضرورية .

٢ - وتتمثل النتيجة الأساسية الثانية لهذه الدراسة فى اننا نجد جذور نقائض أو عيوب البيروقراطية المصرية كامنة فى الأوضاع الأشمل للحياة الاجتماعية والسياسية المصرية . ومن ثم سوف يصبح الاصلاح البيروقراطى المستقل عن الاعتبارات البيئية ذا فائدة محدودة ، وهى الحقيقة التى أوضحتها باستفاضة جهود الاصلاح فى العقود الثلاثة الماضية . وفضلا عن ذلك فإن على القادة السياسيين أن لا يخدعوا انفسهم فى الاعتقاد بأن الهجوم الكلامى على البيروقراطية سوف يكون تعويضا عن ارتباكهم . إذ لا يشكل استخدامهم البيروقراطية باعتبارها كبش فداء اصلاحا بيروقراطيا ، إذ ينبغى على القادة السياسيين أن يحددوا للبيروقراطية أهدافها ، التى ينبغى أن تكون واضحة ومنظمة حسب أولوياتها ومدعمة طيلة الوقت . ينبغى عليهم أيضا أن يقدموا الدعم السياسى والمالى اللازم لتحقيق هذه الأهداف . وقبل كل شىء ينبغى أن يقرر القادة السياسيون هل تعتبر البيروقراطية وسيلة من أجل التنمية أو امتدادا لنسق الرفاهية ؟ إذ لا يمكنها النظر إلى البيروقراطية من كلتا الزاويتين .

وينبغى التسليم ايضا بأن سلوك البيروقراطيين المصريين يعتبر إلى حد كبير امتدادا للثقافة المصرية . فقد انتهك انفتاح البيروقراطية على الجماهير فى أعقاب ثورة ١٩٥٢ وتوجه الرفاهية للحكومة الثورية التوجه الطبقى للبيروقراطية ونشر فيها قيم الطبقات المتوسطة والشرائح الدنيا للطبقة المتوسطة . وفضلا عن ذلك فقد أمن استمرار سياسة تعيين الخريجين فى فترة ما بعد الثورة انتشارا مستمرا وثابتا للثقافة الشعبية فى البيروقراطية . وكلما كانت الأبعاد العديدة للقدرة البيروقراطية لها

جذورها فى الثقافة المصرية الشعبية كان من الصعب امكانية تعديل هذه الأبعاد بدون تعديل مناظر للمعايير المصرية بصورة عامة .

وأخيرا تتحدد فاعلية البيروقراطية أيضا بثقة جمهورها فيها وتعاونه معها . ولقد كان من الانطباعات الهامة لفريق البحث ان اتجاهات الجمهور نحو البيروقراطية كانت ذات طبيعة سلبية ان لم تكن عدائية بصورة صريحة . ولقد وجدت هذه النظرة التعبير المتكرر عنها فى مناشدة الرئيس مبارك للجماهير أن يثقوا فى قدرة الحكومة المصرية على حل مشكلات مصر الاجتماعية والاقتصادية . وتحتاج إلى البحوث العاجلة لجمع المعطيات الامبيريقية حول اتجاهات الجمهور نحو البيروقراطية والأساليب التى يمكن بواسطتها تعديل هذه الاتجاهات بصورة أفضل .

٣ ـ وتتمثل النتيجة الثالثة لهذه الدراسة فى أنه بينما تعتبر التغيرات البنائية فى البيروقراطية عنصرا هاما فى عملية الاصلاح البيروقراطى ، فإنها سوف تصبح ذات فائدة محدودة إذا لم تؤازرها تغيرات مصاحبة فى السلوك البيروقراطى . وعلى سبيل المثال فإن تحسين القنوات الرسمية للاتصالات سوف يؤدى إلى تحسين محدود فى مرونة البيروقراطية مادام أن كبار الموظفين يسعون إلى تركيز السلطة فى أيديهم ومادام كان الموظفون المرؤوسون رافضين تحمل المسئولية . فإذا أراد كبار البيروقراطيين تعزيز سلطاتهم الشخصية فإنهم سوف يفعلون ذلك بغض النظر عن القواعد إذ لا يضمن مجرد تحسين المتطلبات البنائية للانجاز انها سوف توظف لغايات انتاجية وبتعبير احدى المأثورات الشعبية المنتشرة « يمكنك أن تقود الجمل إلى حيث المياه ، غير أنك لا يمكنك أن تفرض عليه أن يشرب منها » .

وبالمثل تؤكد البيانات ، أن التغيرات فى بناء البيروقراطية قد تصبح ذات فائدة محدودة فى تغيير سلوك البيروقراطيين المصريين وعلى سبيل المثال فمن غير المتوقع تماما أن تؤدى الزيادات المكتبية للأجور ، وبالمثل القرارات السريعة إلى إحداث تحسن ملحوظ فى الانتاج أو التجديد أو المرونة أو احترام الجماهير . وأخيرا فإننا قد ننبه إلى أن الجهود لحل المشكلات السلوكية بحلول بنائية قد ينتهى بنا إلى خلق مشكلات جديدة وغير متوقعة فالجهود التى تستهدف تقليل الفساد عن طريق طلب توقيعات كثيرة قد تؤدى على سبيل المثال إلى تقليل الفساد ، وقد لا تؤدى إلى ذلك أيضا . غير أنها بالتأكيد سوف تؤدى إلى تفاقم وجمود وتعقد الاجراءات البيروقراطية ومن ثم تفرض عوائق جديدة فى طريق المواطنين المصريين المفروض عليهم أن يتعاملوا مع البيروقراطية فى كل لحظة من لحظات حياتهم اليومية .

ليس الهدف من التعليقات السابقة ان نقلل من أهمية الاصلاحات البنائية ذلك لأن الاصلاحات البنائية هامة وملحة . غير أنها ليست ببساطة العلاج الذى يعالج كل مشكلات البيروقراطية فى مصر . فإذا نظرنا إلى الاصلاحات البنائية على هذا النحو فإننا قد نقلل من فاعليتها عن طريق تأسيس توقعات ليست واقعية .

التوصيات

لقد كانت استنتاجات هذه الدراسة عامة فى طبيعتها ، وأكدت على السياق الاجتماعى والسياسى للاصلاح البيروقراطى ، وعلى العكس تركز التوصيات فى هذا القسم الحالى على المعطيات الامبيريقية التى امدتنا بها الدراسة المسحية التى قمنا بها ، وهى البيانات التى يمكن الاستفادة منها فى نطاق البيروقراطية بشكلها الحالى . وينبغى أن نكرر أن هدف الدراسة الحالية هو تقديم تقرير شامل لتأثير السلوك البيروقراطى على الأبعاد العديدة للقدرة البيروقراطية . وقد كانت النتائج فى هذا الصدد ذات دلالة وان لم تكن شاملة . وهى تشكل نقطة البدء لبحث نحتاجه للتأكيد على أن اصلاحات البيروقراطية المصرية فى المستقبل سوف تستند إلى أسس امبيريقية قوية . وتهتم التوصيات ذاتها بسبعة مجالات للاصلاح : الاجور والحوافز ، التعليم والتدريب ، التجنيد أو التوظيف ، تعيينات أو تحديدات الوظائف ، زيادة الاستفادة من الافراد ذوى المستويات العليا من الانجاز ، توقيت الاصلاحات البيروقراطية ، وتحديد البحوث التى تحتاج إلى اجرائها .

الأجور والمرتبات

١ - ينبغى زيادة مستويات الأجور والمرتبات إلى الحد الذى تكون فيه قادرة على توفير مستوى ملائم من الحياة . وتعتبر هذه الخطوة ضرورية لجذب الأفراد المؤهلين والحفاظ عليهم . وهى ضرورية أيضا لتقليل التأثير السلبى للأجور غير الكافية على الانتاجية والأبعاد السلوكية الأخرى للقدرة البيروقراطية . وينبغى تحديد الأجر المناسب بواسطة بحث إضافى آخر .

٢ - بمجرد الوصول إلى مستويات ملائمة من المرتب ينبغى ربط الزيادات الاضافية فى الأجور والمرتبات بقوة بالانجاز . إذ يمكن للحوافز المستندة إلى المكافأة أن تغير عقلية الرفاهية والرضاء الذاتى المتأصلة بعمق فى ثقافة البيروقراطية المصرية .

٣ - ينبغى التأكيد على الحوافز المستندة إلى الهيبة : ينبغى أن ترتبط الحوافز المالية - إلى أقصى حد ممكن - برمز الهيبة الأكثر وضوحا . وبالاضافة إلى بروز الحوافز المستندة إلى الهيبة باعتبارها القيمة الدافعية الأقوى بالنسبة للمستجيبين من عينة البحث ، فإن لها ميزة إضافية تتمثل فى كونها تتفق مع الصورة الأوسع لقيم الثقافة المصرية وتدعم بواسطتها .

التعليم والتدريب

١ - يفترض التأثير الواضح لمستويات التعليم على الانتاجية وعلى التجديد فى صياغة القرار أن يبدأ الاصلاح البيروقراطى عند مستوى التعليم الجامعى إن لم يكن قبل ذلك .

٢ ـ ينبغى إعادة النظر الشاملة فى بناء ومضمون وادارة برامج التدريب الحالية . وبصفة خاصة ينبغى أن تحتوى برامج التدريب على ما هو اكثر من تطوير المهارات واتقان الاجراءات . إذ ينبغى اعادة تنقيح برامج التدريب لكى تشتمل على المادة المتعلقة بالسلوك البيروقراطى ، وأهمية تأسيس العلاقة مع الجماهير .

٣ ـ ينبغى ربط انتقاء الموظفين للالتحاق ببرامج التدريب المتقدمة ، وبصفة خاصة برامج التدريب الأجنبية بالانجاز . إذ قد يساعد ربط التدريب بالانجاز على تأمين ضرورة تحديث مهارات الأفراد الأكثر انتاجية وتوسيعها . ويمكنها أيضا أن تؤدى دورها باعتبارها حافزا هاما يستند إلى الهيبة لتعظيم الانتاج ورفع مستواه .

التجنيد

ينبغى أن يركز التجنيد البيروقراطى على النوعية أو التأهيل . إذ يمكن أن يكفل التجنيد المستند إلى الرفاهية أو الأسس المتدنية استمرار كسل وتبلد البيروقراطية .

تحديدات أو تعيينات الوظيفة

١ ـ ينبغى تعيين الأفراد ـ بأكبر قدر ممكن ـ فى مجالات كفاءتهم .

٢ ـ ينبغى بذل كل الجهود لتوزيع الافراد على المناطق الجغرافية حسب تفضيلهم إذ تؤدى اعباء الانتقالات الصعبة داخل مدينة القاهرة الكبيرة والمعقدة إلى التوتر والتعب . وينبغى أن نلاحظ أن مشكلات الانتقال تعتبر المصدر الأول للشعور بعدم الرضاء الوظيفى بين الموظفين الاناث .

وتلائم الاعتبارات الجغرافية بصفة خاصة الجهود الهامة التى تبذلها الحكومة المصرية للتخفيف من افراد البيروقراطية فى القاهرة . فمن المحتمل ان يقاوم الموظفون الذين سكنوا القاهرة منذ وقت طويل الانتقال إلى المراكز الحضرية فى المحافظات . واعادة التوزيع الجبرى ـ مكانيا ـ قد يحبط المعنويات البيروقراطية وقد يقلل الانتاجية . وعلى العكس تشير المعطيات المتعلقة بمجمع الألمونيوم أن الأفراد الذين ينتمون إلى محافظات غير القاهرة يكون لديهم اعتراض محدود على العمل بالمحافظات ، ووفقا لذلك ، فإنه يمكن رفع مستوى المعنويات البيروقراطية وربما القدرة البيروقراطية ، بالتعيين فى وحدات البيروقراطية غير المركزية من الأفراد الذين ينتمون إلى الاقليم الذى تقع فيه هذه الوحدة .

تعظيم الاستفادة من الافراد المنتجين

١ ـ ينبغى تبنى الوسائل الأفضل لتحديد أفراد البيروقراطية ذوى الانتاجية العالية ، ودرجة المرونة العالية والذين لديهم ميل إلى التجديد واحترام الجماهير . ويمكن تحقيق ذلك باستبدال تقييمات الرؤساء بوسائل خارجية عادلة (تحريرية

أو شفهية) مصممة لتحديد الأفراد ذوى الدرجة العالية فى مختلف مجالات القدرة البيروقراطية . وتؤكد عناصر استبيان هذه الدراسة فاعلية وملاءمة هذه الوسيلة . ويبدو أن مقياس قيمة العمل وعناصر التجديد ومؤشرات الانتاجية ملائمة بصفة خاصة لهذا المشروع . وينبغى أن يكون لهذه الوسيلة أساسها فى الممارسة والثقافة المصرية . ومن ثم فإنها ينبغى أن تؤسس بواسطة علماء اجتماع مصريين بدلا من استعارتها ونقلها من الخارج مباشرة . ويمكن أن تستخدم أيضا وسائل ملائمة لاغراض التجنيد والتعيين .

٢ - ينبغى أن يحصل الافراد الأكثر انتاجية على مكافآت رمزية ومالية متميزة . فسوف يؤدى منح الموظفين ذوى مستوى الانجاز العالى مكافآت متميزة إلى زيادة فائدتهم كنماذج لآداء الدور بالنسبة للموظفين فى المراحل التكوينية لنموهم . وهى قد تدعم أيضا لجوءهم إلى مقاومة الضغوط السلبية لجماعة العمل .

٣ - ينبغى بذل كل الجهود لتوزيع الافراد ذوى الدرجات العالية على مختلف مؤشرات الانجاز فى المواقع الوظيفية التى تعظم طاقاتهم ومهاراتهم . فذو الدرجة العالية من الانجاز لهم قيمتهم التى لا تجعلنا نفرط فيهم ببساطة .

٤ - ينبغى أن يحصل الافراد الذين حصلوا على درجات عالية وفقا لمؤشرات الانجاز على فرص تفضيلية فى برامج التدريب الأجنبية . وسوف يساعد هذا الانتقاء التفضيلى على تحقيق ثلاثة أهداف . الأول أنه سوف ييسر التدريب للاشخاص الذين من المحتمل أن يستفيدوا منه بدرجة أكثر . والثانى أنه سوف يساعد على دعم الافراد الاكثر انتاجية والتسليم بهم استنادا إلى هيبتهم . والثالث أنه سوف يعلى من قيمة الافراد المنتجين ويعظم من قدرتهم على أن يجسدوا نماذج مشرفة لآداء الدور بالنسبة لصغار الموظفين .

٥ - ينبغى تبنى برامج للتدريب السريع على العمل أو للترقية بالنسبة للدارسين وصغار البيروقراطيين الذين يحصلون على درجات عالية وفقا لمختلف مؤشرات الانجاز .

توقيت الاصلاح البيروقراطى

١ - ينبغى أن يركز الاصلاح البيروقراطى مبدئيا على المجالات التى يسلم كبار الموظفين فيها بالحاجة إلى الاصلاح ويدعمونه . وفى هذا الاطار فإن كبار الموظفين يكونون على وعى واضح بالحوافز التى يمكن أن تميز بين الموظفين ، وبالحاجة إلى تحسن أساليب تنمية المهارات وتوزيعها . ومن المهم أيضا ضرورة مراقبة درجة المرونة العالية فى توزيع الحوافز وذلك لتقليل اساءة استخدام امكانياتها العالية .

٢ - ينبغى أن يؤكد الاصلاح البيروقراطى مبدئيا على الانتاجية وعلى التجديد فى صياغة القرار ، وهما مجالا الانجاز اللذان اكدت الدراسة انهما الأكثر استجابة للاصلاح والتعديل .

التوصية ببحوث إضافية

من الضرورى أن تعتمد اصلاحات البيروقراطية المصرية فى المستقبل على أساس متين من البحث الامبيريقى . إذ لم تعد الشعارات والمشاعر كافية فى هذا الصدد . وقد انجزت الدراسة الحالية باعتبارها خطوة فى هذه العملية . حيث صممت هذه الدراسة لتقديم تقدير عام للمشكلات السلوكية التى تواجه البيروقراطية ، ولكى توفر أيضا خلفية لبحوث اكثر تفصيلا فى مجالات محددة توجد بها مشكلات وعلى هذا النحو فقد اشارت هذه الدراسة إلى الحاجة إلى البحث الملح فى المجالات التالية :

١ ـ **المقارنات بين الوحدات الادارية** : تفترض الاختلافات فى الانتاجية بين مجمع الالمونيوم وبين الوزارات الاساسية الامكانية العالية للنقل الداخلى للتكنولوجيا القائمة داخل البيروقراطية المصرية . وحتى يمكن الاستفادة الكاملة منها ، فإن هذه الامكانية ينبغى توسيعها بواسطة البحث الذى يمكن تصميمه لتحديد وحدات العمل الاكثر انتاجية داخل البيروقراطية ولكى نفهم بصورة أفضل سبب أن بعض الوحدات ذات المستوى العالى من الانجاز اكثر انتاجية من نظائرها الأقل انتاجية . ويمكن انجاز الهدف الأخير بصورة أفضل عن طريق المقارنة بين وحدات الانجاز العالى والمنخفض وفقا لكل أبعاد العملية البيروقراطية بما فيها البناء ، السلوك ، والتفاعل مع البيئات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية . وينبغى أن تكون وحدات التحليل صغيرة وفى متناول تكتيكات البحث المتنوعة بما فيها دراسات الحالة ، والملاحظة بالمشاركة .

٢ ـ **القيم الدافعية او الحافزية** : لقد كانت نتائج مقياس قيمة العمل من بين الجوانب الاكثر أهمية لهذه الدراسة ، ولما كانت الحافزية تعتبر مفتاحا للانتاجية فإنه من الواضح ضرورة اجراء بحوث اضافية فى هذا المجال .

٣ ـ **العلاقة بالجماهير** : تعتبر العلاقة الضعيفة بين البيروقراطية والجماهير عائقا اساسيا يعوق الثقة والتعاون بينهما . وقد تناولت هذه الدراسة المشكلة من وجهة نظر البيروقراطية ويصبح من المهم أن تتوافر لدينا معطيات مناظرة تحلل اتجاهات الجماهير نحو البيروقراطية والحكومة ، وذلك بهدف تحسين واحدة من اضعف مجالات القدرة البيروقراطية فى مصر .

٤ ـ **الحدود المشتركة بين القطاعين الخاص والعام** : إلى حد كبير تعتبر القدرة التنموية للقطاع الخاص موضوعا يتعلق بالحدس العام والايديولوجيا . وينبغى ان يستند تقييم الدور الذى يستطيع القطاع الخاص أن يؤديه فى عملية التنمية إلى المعطيات الامبيريقية . وينبغى أن تحدد الدراسات الامبيريقية أيضا الوسائل الاكثر فعالية لتسهيل التداخل بين القطاعات العامة والخاصة .

٥ ـ **تحديد الأفراد ذوى المستوى العالى من الانجاز** : قد يعتبر تصميم واختبار وتنفيذ وسائل الانتقاء التى تساعدنا فى تحديد الموظفين والمتقدمين لشغل الوظائف ذات الامكانية الانتاجية واحدة من الخطوات الاكثر سهولة ـ والأقل تكلفة ـ والاعظم أهمية نحو الاصلاح البيروقراطى فى مصر .

المراجـــع

١ - يجرى الآن John Waterbury استاذ علم السياسة بجامعة برنستون Princeton University دراسة عن التفاعل بين الجمهور وبيروقراطية القطاع الخاص .

Bibliography

Abdel - Khalek. G., and Tignor, R. 1982. The Political Economy of Income Distribution in Egypt. New York : Holmes and Meier.

Addo, N. (ed.). 1985. Development as Social Transformation. Boulder, Colo.: Westview Press.

Adedeji, A., and Shaw, T.M. (eds.), 1985. Economic Crisis in Africa : African Perspectives on Development Problems and Potentials. Boulder, Colo. : Lynne Rienner Publishers, Inc.

Anker, R. and Hein, C. 1986. Sex Inequalities in Urban Employment : The Third World. New York : St. Martin's

Astley, W.G. and Va de Ven, H.A. 1983 Central perspectives and debates in organization theory. Administrative Science Quarterly 28 (2), 245 - 73.

Attir, M.O., et. al. (eds.) 1981. Directions of Charge: Modernization Theorg, Research and Realities. Boulder, Colo.: Westview Press.

Attrabi, H. A. 1982. Egypt : Problems and Solutions (in Arabic). Cairo : Library Madbouli.

Ayubi, N.M.1980. Bureaucracy and Politics in Contemporary Egypt. London: Ithaca Press.

Ayllbi, N.M. 1982, Bureaucratic inflation and administrative inefficiency : The deadlock in Egyptian administration. Middle Eastern Studies 18 (3),286-99.

Ayubi, N. M. 1984. Bureaucracies : Expanding size, changing roles. Paper presented before the International Conference on State, Nation and Integration in the Arab World. Corfu, September 1- 6.

Badeau, J.S. 1955. The problem of stability among Middle East governments. In Hall, H.P. (ed.), The Evolution of Public Responsibility in the Middle East. Washingtion, D.C. : The Middle East Institute.

Barrow, J. C. 1977. The variables of leadership : A review and conceptual framework. Academy of Management Review 2 (2), 231 - 51.

Bartelmus, P. 1986. Environment and Development. London : Allen and Unwin.

Beer, M. 1980. Organizational Change and Development : A Systems View. Glenview, Ill. : Scott Foresman.

Berg, R.J., and Whitaker, J.S. (eds.) 1986. Strategies for African Development. Berkeley : University of California Press.

Berger, M. 1957. Bureaucracy and Society in Modern Egypt. Princeton : Princeton University Press.

Berque, J. 1972. Egypt : Imperialism and Revolution. New York : Praeger.

Binder, L., Coleman, J. S., La Palombara, J., Pye, L. W., Verba, S., and Weiner, M. 1971. Crises and Sequences on Political Development. Princeton : Princeton University Press.

Birks, J. S. and Sinclair, C.A. 1980. Arab Manpower. New York : St. Martin's Press.

Blair, H.W. 1981. The Political Economy of Participation in Local Development Programs. Ithaca, N.Y.: Cornell University, Center for International Studies.

Blair, H.W. 1985. Reorienting development administration. The Journal of Development Studies 21 (3), 449 - 57.

Bolman, L., and Deal, T. 1984. Modern Approaches to Understanding and Managing Organizations. San Francisco : Jossey-Bass.

Bowden, P. 1986. Problems of implementation. Public Administration and Development 6 (1), 61 - 71.

Braibanti, R. (ed.). 1969. Political and Administrative Development. Durham, N.C. Duke University Press.

Brinkerhoff, D., and Ingle, M. 1987. Integrating Blueprint and process : A structured Flexibility Approach to Development Management. College Park, Md. : International Development Management Center, University of Maryland.

Bryant, C., and White, L.G. 1982. Managing Development in the Third World. Boulder : Westview Press.

Burns, W.J. 1984. Economic Aid and American Policy Toward Egypt, 1955 - 1981. Albany, N.Y. : State University of New York Press.

Burton, H.J. 1983. Egypt's development in the seventies. Economic Development and Cultural Change, 31 (4).

Burton, H. J. 1980. Four Issues on Economic Policy in Egypt. Cairo : Ministry of Economy, Foreign Trade and Economic Cooperation.

Burton, H.J. 1981. Recent Developments in Egyptian Economy. Cairo : Ministry of Economy, Foreign Trade and Economic Cooperation.

Caiden, N., and Wildavsky, A. 1974. Planning and Budgeting in Poor Countries, New York : Wiley.

Cantori, L.J., and Harik, I.H.(eds.). 1984. Local Politics and Development in the Middle East. Boulder : Westview Press.

Cates, C. 1979. Beyond muddling : Creativity. Public Administration Review 39 (6), 527 - 32.

Chackerian, R., and Shadukhi, S. 1983. Public bureaucracy in Saudi Arabia. International Review of Administrative Sciences, XLIX (3), 319 - 22.

Chase, G., and Reveal, E. 1983. How to Manage the Public Sector. New York : Addison Wesley.

Clark, P., and Wilson, J. Q. 1961. Incentive systems. Administrative Science Quarterly 6 (1), 129 - 66.

Cleaves, P.S. 1980. Implementation amidst scarity and apathy : Political power and policy design. In Crindle, M. (ed.), politics and Policy Implementation in the Third World, 281 - 303. Princeton : Princeton University press.

Cohen, J., Grindle, M., and Walker, S. 1985. Foreign aid and conditions precedent : Political and bureaucratic dimensions. World Development 13 (12), 1211 - 30.

Crozier, M., and Thoenig, J. C. 1976. The regulation of complex organized systems. Administrative Science Quarterly 21 (4), 547 - 70.

Cunningham, J.B. 1977. Approaches to the evaluation of organizational effectiveness. Academy of Management Review 2 (3), 463 - 74.

Danielson, M.N., and Keles, R. 1985. The Politics of Rapid Urbanization New York : Holmes and Meier.

Darwish, A.I. 1962. Bureaucracy and Social Change in Modern Egypt. Ph. D. dissertation, New York University.

Davis, T. R., and Luthans, F.A. 1980. A social learning approach to organizational behavior. Academy of Management Review 5 (2), 281 - 90.

Dekmejian, R.H. 1971. Egypt Under Nasser. Albany, N.Y. : State University of New York Press.

Delacrois, J., and Ragin, C. 1978. Modernizing institutions, mobilization, and Third World development : A cross-national study. American Journal of Sociology 84, 123-50.

Denhardt, R.B. 1984. Theories of Public Organization. Monterey, Calif. : Brooks/ Cole.

Deva, S. 1979. Western conceptualization of administrative development. International Review of Administrative Sciences 45 (1), 59 - 63.

Downs, A., and Mohr, L. 1979. Towards a theory of innovation. Administration and Society 10, 379 - 408.

Dzakpasu, C. K. 1978. Modern management techniques in public enterprise and training in Africa. African Administrative Studies 19 (July), 65 - 70.

Economic Studies Unit, 1981. Recent Developments in Egyptian Economy. Cairo : Ministry of Economy, Foreign Trade and Economic Cooperation.

Elkin, S.L. 1983. Towards a contextual theory of innovation. Policy Sciences 15 (3), 367 - 87.

Esman, M.J. 1978. Development administration and constituency organization. Public Administration Review 38 (2), 166 - 72.

Esman, M.J. 1980. Development assistance in public administration : Requiem or renewal. Public Administration Review 40 (5), 426 - 31.

Etuk, E.J. 1981. Middle managers in Cross River State of Nigeria Public service. Indian Journal of Public Administration 27 (4), 994 - 1005.
Fidler, L. A., and Johnson, J.D. 1984. Communication and innovation implementation. Academy of Management Review 9 (4), 704 - 11.
Fiol, F.M., and Lyles, M.A. 1985. Organizational learning. Academy of Management Review 10 (4), 803 - 13.
Fransman, M. 1985. Conceptualizing technical change in the Third World in the 1980s. Journal of Development Studies, 21 (4), 572 - 653.
Garcia - Zamor, J.C. (ed.). 1985. Public Participation in Development Planning and Managment : Cases from Africa and Asia. Boulder : Westview Press.
Gellner, E. 1981a. Muslim Society. London : Cambridge University Press.
Gellner, E. 1981b. The tribal society and its enemies. In Tapper, R. (ed.), The Conflict of Tribe and State. London : Croom Helm.
Gillespie, K. 1984. Tripartite Relationship : Government, Foreign Investors, and Local Investors During Egypt's Economic Opening. New York : Praeger.
Glisson, C.A., and Martin, P.Y. 1980. Productivity and efficiency in human service organizations as related to structure, size and age. Academy of Management Journal 23 (1), 21 - 3.
Gortner, H., Mahler, J., and Nicholson, J. 1986. Oreganization Theory : A Public Perspective. Homewood, Ill. : Dorsey.
Gregory, S. W., Jr. 1985. Auto traffic in Egypt as a verdant grammer. Social psychology Quarterly, 48 (4), 337 - 48.
Gricar, B.G. 1981. Making Organization Humane and Productive. New York : Wiley.
Grindle, M. (ed.) 1980. Politics and Policy Implementation in the Third World. Princeton : Princeton University.
Hage, J., and Finsterbusch, K. 1987. Organizational Change as a Development Strategy Boulder : Lynne Rienner Publishers.
Haire, M., Ghiselli, E.E., and Porter, L. W. 1966. Managerial Thinking : An International Study. New York : Wiley.
Hall, R. 1980. Effectiveness theory and organization effectiveness. journal of Applied Behavioral Science 16.
Hall, R. 1982. Organizations : Structure and Process, 3rd ed. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall.
Hamady, S. 1960. Temperament and Character of the Arabs. New York : Twayne Publishers.
Hammergren, S.L. 1983. Development and the politics of Administrative Reform : Lessons from Latin America. Boulder : Westview Press.
Hansen, B., and Radway, S. 1982. Employment Opportunities and Equity in Egypt. Geneva : International Labor Office.

Harbison, F., and Ibrahim, I.A. 1958. Human Resources for Egyptian Enterprise. New York : McGraw-Hill.

Harmon, M.M. 1981. Action Theory for Public Administration. New York : Longman.

Harmon, M.M., and Mayer, R.T. 1986. Organization Theory for Public Administration. Boston : Little, Brown.

Heady, F. 1984. Public Administration : A Comparative Perspective, 3rd ed. New York : Marcel Dekker.

Henderson, K.M. 1983. The Study of Public Administration. Lanham, Md. : University Press of America.

Hersey, P., and Blanchard, K. 1982. Management of Organizational Behavior, 4th ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.

Herzberg, F. 1976. The Managerial Choice. Homewood, Ill. : Dow Jones-Irwin.

Hofstede, G. 1984. Culture's Consequences. Beverly Hills : Sage.

Honadle, G. 1982a. Development administration in the eighties : New agendas or old perspectives? Public Administration Review 42(2), 174 - 79.

Honadle, G. 1982b. Rapid reconnaissance for development administration : Mapping and moulding organizational landscapes. World Development 10 (8), 633 - 49.

Hopkins, N.S. 1987. Agrarian Transformation in Egypt. Boulder : Westview Press. Hopwood, D.1982. Egypt: Politics and Society 1945 - 1981 London: Allen and Unwin.

Horowitsz, I.L. 1985 - 86. The 'Rashomon' effect : Ideological proclivities and political dilemmas of the IMF. Journal of Interamerican Studies 27 (4).

Hunt, J., Hosking, D., Schriesheim, C., and Steward, R. 1984. Leaders and Managers : International Perspectives on Managerial Behavior and Leadership New York : Pergramon.

Hyden, G. 1983. No Shortcuts to Progress. Berkeley : University of California Press.

Ibrahim, S.E. 1977. Toward a Sociological Theory for Development in the Third World (Arabic Text). Second Annual Scientific Conference for Egyptian Economists, Cairo, March.

Ingraham, P.W., and Barrilleau, C. 1983. Motivating government managers for retrenchment : Some possible lessons from the senior executive service. Public Administration Review, 43 (3), 393 - 402.

Inkeles, A., and Smith, D. 1974. Becoming Modern. Cambridge : Harvard University Press.

Jun,J. 1976. Renewing the study of comparative administration : Some reflections on the current possibilities. Public Administration 36 (6), 641 - 47.

Kanter, R., and Brinkerhoff, D. 1981. Organizational performance : Recent developments in measurement : Annual Review of Sociology 7,321-49.

Kast, F.E., and Rosenzweig, J. E. 1981. Organization and Management : A Systems and Contingency Approach, 3rd ed. London : McGraw-Hill.

Kats, G. 1983. The population factor. Cairo Today, January, 26 - 44.

Katz, D., and Kahn, R. 1978. The Social Psychology of Organizations. New York : Wiley.

Kent, T., and McAllister, I. 1985. Management for Development : Planning and practice from African and Canadian Experience. Lanham, Md. : university Press of America.

Kerrigan, J.E., and Luke, J.S. 1987. Management Training Strategies for Developing Countries. Boulder : Lynne Rienner.

Khuri, E.I. (ed.). 1981. Leadership and Development in Arab Society. Syracuse : Syracuse University press.

Kiggundu, M.N., Jorgensen, J.J., and Hafsi, T. 1983. Administrative theory and practice in developing countries : A synthesis. Administrative Science Quarterly 28 (1), 66 - 83.

Kirk-Greene, A. 1984. Studies in African Administration. London : Frank. Cass.

Kirkpatrick, C. H., Lee, N., and Nixson, F. 1984. Industrial Structure and Policy in Less Developed Countries. Winchester, Mass. : Allen & Unwin.

Kopec, A. 1985. USAID in Egypt : An intervew with Frank Kimball, Director of USAID in Egypt. Cairo Today, November.

Krauss, M.B. 1984. Development Without Aid : Growth, Poverty and Government. Lanham, Md. : Unviersity Press of America.

Lane, E.W. 1908. Manners and Customs of the Modern Egyptians. London : J.M. Dent & Sons.

LaPalombara, J. (ed.). 1963. Bureaucracy and Political Development. Princeton :Princeton University Press.

Lerner, A. W. 1986. Ambiguity and organizational analysis : The consequences of micro versus macro conceptualization. Administration and Society, 17(4), 461 - 79.

Lerner, D. 1958. The Passing of Traditional Societies. Glenco, Ill. : Free Press.

Likert, R, 1958. Measuring organizational performance. Harvard Business Review 36(2), 41 - 51.

Lindenberg. M., and Crosby, B. 1981. Managing Development : The Political Dimension. Hartford : Kumarian.

Livingstone, H., and Wilkie, R. 1981. Motivation and performance among civil service managers. Public Administration, 59 (Summer), 151-73.

Lutfi, A. 1985. Ten economic causes.Trans. M. Palmer. Cairo : Al Ahram Iktisadi 869 (September 9).

Luke, D.F. 1986. Trends in development administration : The continuing challenge to the efficacy of the postcolonial state in the Third World. Public Administration and Development 6(1), 73 - 85.

Mac Pherson, S. 1982. Social Policy in the Third World : The Social Dilemmas of Underdevelopment. Titiwa, N.J. : Rowman and Littlefield.

Mahran, M. 1984. In the control center : An investigation. Al Mussawar (Cairo Arabic Weekly). June 8.

McClelland, D. C. 1961. The Achieving Society. Princeton : Van Nostrand.

Mendoza, G. A. 1977. The transferability of Western management concepts and programs : An Asian perspective. In J.E. Black, J. S. Coleman, and L.D. Stifel (eds.) Education and Training for Public Sector Management in Developing Countries. New York : Rockefeller Foundation, 61 - 71.

Miller, T.C. 1984. Public Sector Performance : A Conceptual Turning Point. Baltimore : Johns Hopkins.

Montgomery, J. D. 1985. The African Manager. Washington, D.C.: National Association of Sschools of Public Affaris and Administration.

Montgomery, J.D., and Siffin, W. (eds.). 1966. Approaches to Development : Poitics, Administration and Change. New York : McGraw-Hill.

Mubarak, Hosni (President). 1985. Address to the Engptian Parliament. Al Ahram, November 14.

Mubarak, Hosni (President). 1983, Presentation before the Economic Conference : February 13, 1982. Speeches and Discussions of President Hosni Mubarak : January 1982-July 1982. Cairo : Ministry of Information.

Muna, F. 1981. The Arab Executive. London : Macmillan.

Murelius, O. 1981. An Institutional Approach to Project Analysis in Developing Countries. Washington, D.C. : OECD Publications.

Nachmias, D., and Rosenbloom, D.H. 1978. Bureaucratic Culture. New York : St. Martin's Press.

Neff, W.S. 1985. Work and Human Behavior, 3rd ed. Hawthorne, N.Y. : Aldine de Gruyter.

Nevis, E.C. 1984. Using and American perspective in understanding another culture : Toward a hierarchy of needs for the People's Republic of China. Journal of Applied Behavioral Science, 19 (4).

Nigro, L.G. 1984. Decision Making in the public Sector. New York : Marcel Dekker.

Nyrop, R.F. 1983. Egypt : A Country Study. Washington, D.C. : Foreign Area Studies. The American University.

Omer, S.M. 1983. Institution Building and Comprehensive Social Development. Lanham, Md. : University press of America.

Peters, G. 1984. The Politics of Bureaucracy. New York : Longman.

Puthucheavy, M. 1978. The Politics of Administration : The Malaysian Experience. London : Oxford University Press.

Rainey, H. G. 1983. Public organization theory : The rising challenge. Public Administration Review 43 (2), 176-82.

Riggs, F.W. (ed.). 1970. Frontiers of Development Administration. Durham, N.C. : Duke University Press.

Roy, R.H. 1977. The Culture of Management. Baltimore : Johns Hopkins University Press.

Selim, L. 1976. In search of comparative administration. public Administration Review 36 (6), 621-25.

Silveira, M. P.(ed.) 1985. Research and Development. Boulder : Westview Press.

Smith, P.M. 1986. Taking Charge. Washington, D.C. : National Defense University Press.

Spicer, M.W. 1985. A public choice aproach to motivatin people in bureaucratic organizations. Academy of Management Review 10 (3), 518 - 26.

Suleiman, E. N. 1985. Bureaurcrats and Policy Making : A Comparative Overview. New York : Holmes & Meier.

Sullivan, E.L. 1986. Women in Egyptian Public Life. Syracuse : Syracuse University Press.

Tapper, R. (ed.) 1983. The Conflict of Tribe and State. London : Croom Helm.

Taylor, J. G. 1979. From Modernization to Modes of Production : A Critique of the Sociologies of Development and Underdevelopment. Atlantic Highlands, N.J. : Humanities Press.

Tessler, M., Palmer, M., Farfah, T., and ibrahim. B. 1987. The Evaluation and Application of Survey Research in the Arab World. Boulder : Westview Press.

Thompson, V.A. 1969. Bureaucracy and Innovation. Tuscaloosa. Ala. : University of Alabama Press.

Tulchin, J.S. 1985. Habitat, Health, and Developments : A New Way of Looking at Cities in the Third World. Boulder : Lynne Rienner.

Tummala, K.K. (ed.). 1984. Administrative Systems Abroad, rev. ed., Lanham. Md. : University press of America.

Waldo, D. 1964. Comparative Public Administration : Prlogue, Problems, and promise. Chicago : Comparative public Administration Group. American Society for Public Administration.

Waterbury, J. 1978. Egypt, Burdens of the Past : Options for the Future. Bloomington, Ind. : Indiana University Press.

Waterbury, J. 1979. Hydropolitics of the Nile Valley. Syracuse : Syracuse University Press.

Waterbury, J. 1983. The Egypt of Nasser and Sadat : The Political Economy of Two Regimes. Princeton : Princeton University Press.

Weber, M. 1947. The Theory of Social and Economic Organization. New York : Macmillan.

Weick, K. E. 1979. The Social Psychology of Organizing, 2nd ed. Reading, Mass. : Addison - Wesley.

Weinbaum, M. G., 1986. Egypt and the Politics of U.S. Economic Aid. Boulder, Colo. : Westview Press.

Weinbaum, M.G., and Naim, R. 1983. Domestic and International Politics in Egypt's Economic Policy Reforms. Paper presented at the Convention of the Middle East Studies Association of North America, Chicago, November.

White, L.G. 1987. Creating Opportunities for Change : Approaches to Managing Development Programs. Boulder, Colo. : Lynne Rienner.

Wholey, J. S., Abramson, M. A., and Bellavita, C. 1986. Performance and Credibility. Lexington, Mass. : Lexington Books.

Youssef, H. 1982. The Palace : Its Role in Egyptian Politics (Arabic text). Cairo : Al Ahram.

Youssef, S. M. 1983. System of Management in Egyptian Public Enterprises. Cairo : Center for Middle East Management Studies, The American University in Cairo.

Yukl, G.A. 1981. Leadership in Organizations. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall.

Zaki, R. 1983. The Egyptian Economic Crisis (Arabic text). Cairo : Library Madbouli.

رقم الايداع بدار الكتب المصرية
١٩٩٤/٨٧١٤
الترقيم الدولى I.S.B.N
977-5407-14-1

مطابع الأهرام بكورنيش النيل